

Jornal Oficial

da União Europeia

C 65

49.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

17 de Março de 2006

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social Europeu	
	422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005	
2006/C 65/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Plano de acção no domínio dos auxílios estatais — Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009» COM(2005) 107 <i>final</i> — [SEC(2005) 795]	1
2006/C 65/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia de actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013)» e a «Proposta de decisão do Conselho relativa ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) de actividades de investigação e formação em matéria nuclear (2007 a 2011)» COM(2005) 119 <i>final/2</i> — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)	9
2006/C 65/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013)» COM(2005) 121 <i>final</i> — 2005/0050 (COD)	22
2006/C 65/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos» COM(2005) 237 <i>final</i> — 2005/0104 (COD)	27
2006/C 65/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 69/169/CEE em relação a restrições quantitativas temporárias sobre as importações de cerveja na Finlândia» COM(2005) 427 <i>final</i> — 2005/0175 (CNS)	29
2006/C 65/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Segurança dos modos de transporte»	30

PT

Preço:
26 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2006/C 65/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece medidas financeiras comunitárias relativas à execução da política comum da pesca e ao Direito do Mar» COM(2005) 117 <i>final</i> — 2005/0045 (CNS)	38
2006/C 65/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil» COM(2005) 137 <i>final</i>	41
2006/C 65/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Sociedades mistas do sector pesqueiro comunitário. Situação actual e futura»	46
2006/C 65/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece a grelha comunitária de classificação das carcaças de bovinos adultos» COM(2005) 402 <i>final</i> — 2005/0171 CNS	50
2006/C 65/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel dos parques tecnológicos na transformação industrial dos novos Estados-Membros da UE»	51
2006/C 65/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão “Reestruturações e emprego — Antecipar e acompanhar as reestruturações para desenvolver o emprego: o papel da União Europeia”» (COM(2005) 120 <i>final</i>)	58
2006/C 65/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece o programa específico “Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo” para o período de 2007 a 2013 — Programa geral “Segurança e protecção das liberdades”» COM(2005) 124 <i>final</i> — 2005/0034 (CNS)	63
2006/C 65/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) — Rumo a uma sociedade justa» COM(2005) 225 <i>final</i> — 2005/0107 (COD)	70
2006/C 65/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Como integrar a dimensão social nas negociações sobre os acordos de parceria económica (APE)»	73
2006/C 65/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Documento de consulta relativo aos auxílios estatais à inovação» COM(2005) 436 <i>final</i>	86
2006/C 65/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate» COM(2005) 494 <i>final</i>	92
2006/C 65/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Rumo à sociedade europeia baseada no conhecimento — o contributo da sociedade civil organizada para a Estratégia de Lisboa».	94
2006/C 65/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere a certas medidas destinadas a simplificar o procedimento de cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e a lutar contra a fraude e a evasão fiscais, e que revoga certas decisões que concedem derrogações» (COM(2005) 89 <i>final</i> — 2005/0019 (CNS)	103
2006/C 65/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Fontes de energia renováveis»	105
2006/C 65/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O crédito hipotecário na UE» COM(2005) 327 <i>final</i>	113
2006/C 65/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» COM(2005) 184 <i>final</i>	120

2006/C 65/23

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1210/90, que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente, no que respeita ao mandato do director executivo
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 337/75, que cria um Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1365/75, relativo à criação de uma Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho, no que respeita ao mandato do director e do director-adjunto
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1360/90 do Conselho, que institui uma Fundação Europeia para a Formação, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 302/93 do Conselho, que institui um Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 40/94 no que respeita ao mandato do director do Instituto de Harmonização do Mercado Interno
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2100/94 no que respeita ao mandato do presidente do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2965/94, que cria um Centro de Tradução dos organismos da União Europeia, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1035/97, que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 178/2002 no que respeita ao mandato do Director Executivo da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 851/2004, que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que respeita ao mandato do director executivo da Agência Europeia de Medicamentos
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1321/2004 no que respeita ao mandato do director executivo da Autoridade Europeia Supervisora do Sistema Global de Navegação por Satélite (GNSS)
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2062/94, que institui a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002, que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, no que respeita ao mandato do director executivo
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1592/2002 no que respeita ao mandato do director executivo e dos directores da Agência Europeia para a Segurança da Aviação
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 881/2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia, no que respeita ao mandato do director executivo
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que respeita aos mandatos de director executivo e de director executivo adjunto da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia» COM((2005) 190 final — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD)

131

2006/C 65/24

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010)» COM(2005) 177 final

134

2006/C 65/25

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Regras de higiene e empresas artesanais de transformação alimentar»

141



II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

422.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE DEZEMBRO DE 2005

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Plano de acção no domínio dos auxílios estatais — Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009»

COM(2005) 107 final — [SEC(2005) 795]

(2006/C 65/01)

Em 8 de Junho de 2005, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o documento de consulta supramencionado.

Em 11 de Novembro de 2005, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, **A. PEZZINI**.

Na 422.^a reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O Comité Económico e Social Europeu tem salientado repetidas vezes a importância do controlo dos auxílios estatais, visto tratar se de um elemento fundamental para:

- uma correcta política de concorrência pensada também como instrumento de convergência entre as economias dos Estados-Membros,
- o reforço da inovação e da competitividade da UE e
- a coesão e o crescimento sustentável de todas as regiões da Comunidade.

1.2 A disciplina no domínio dos auxílios estatais fundamenta-se em textos que remontam à constituição da própria Comunidade, mais concretamente, nas disposições do Tratado CECA e do Tratado CEE. Todavia, em contraste com o Tratado CECA, que expirou, o Tratado CE não estabelece uma proibição absoluta dos auxílios concedidos pelos Estados. Com efeito, paralelamente ao enunciado da proibição são previstas derrogações ⁽¹⁾ e algumas excepções ⁽²⁾ que conferem à Comissão – e excepcionalmente também ao Conselho – um amplo poder discricionário para autorizar certas ajudas ao arrepio da norma geral.

⁽¹⁾ Artigo 87.º, n.º 2.

⁽²⁾ Artigo 87.º, n.º 3.

1.3 Por outro lado, os artigos 87.º, 88.º e 89.º, que regulam esta complexa matéria, fazem parte da Secção II do Título VI que trata das regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações, justamente para evidenciar como a questão dos auxílios estatais deve ser tida em consideração em virtude do impacto que pode ter no mercado concorrencial.

1.3.1 O Comité já teve a oportunidade de sublinhar, a propósito, que seja qual for o novo plano de acção no domínio dos auxílios estatais este deve inserir-se no quadro definido pelo artigo 2.º do Tratado CE para poder garantir, designadamente, o bom funcionamento do mercado único, a aplicação de regras não discriminatórias, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um crescimento contínuo e não inflacionista, um elevado grau de competitividade e de convergência, a melhoria da qualidade de vida, sem esquecer a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

1.4 Com efeito, entende-se como auxílios estatais, conforme definição da própria Comissão, uma forma de intervenção estatal para promover uma determinada actividade económica. A concessão desse tipo de auxílio tem por consequência que certos sectores ou certas actividades económicas beneficiam de um tratamento mais favorável do que outras, falseando as regras do jogo da concorrência e discriminando as empresas que recebem apoio e as restantes ⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final, de 20.4.2005.

1.4.1 Na aceção do n.º 1 do artigo 87.º, o conceito de auxílios estatais abrange não só todos os auxílios concedidos por autoridades públicas e financiados com dinheiros públicos como também as intervenções destinadas a reduzir os encargos que, normalmente, oneram o balanço financeiro das empresas.

1.5 O Conselho Europeu de Março de 2005 reafirmou o objectivo de prosseguir na via de redução do nível geral dos auxílios estatais, sem deixar de ter em conta as eventuais falhas dos mercados. Esta posição coaduna-se com as deliberações das Cimeiras de Lisboa de 2000 e de Estocolmo de 2001 e responde à necessidade de reafectar os auxílios em benefício do apoio a determinados objectivos horizontais de interesse comum, inclusivamente da coesão.

1.5.1 Além disso, a Comissão, na sua recente comunicação sobre a revisão intercalar da estratégia de Lisboa, fez seu o objectivo de os Estados-Membros deverem reduzir e reorientar os auxílios estatais para fazer face a carências do mercado, sobretudo em sectores com um elevado potencial de crescimento, bem como para estimular a inovação⁽⁴⁾.

1.6 Também o Parlamento Europeu se pronunciou não há muito tempo sobre os auxílios estatais⁽⁵⁾, frisando que estes devem ser despendidos de forma responsável e eficaz, uma vez que:

- representam mais de 50 % do orçamento anual da União Europeia,
- têm repercussões nas finanças públicas, na concorrência e na capacidade de investimento das empresas privadas num ambiente económico globalizado e
- são financiados pelos contribuintes europeus.

1.6.1 Por outro lado, o PE adoptou, em 12 de Maio de 2005, uma resolução intitulada «Reforço da competitividade europeia: consequências das transformações industriais para a política e o papel das PME»⁽⁶⁾ em que apoia, designadamente, a redução do volume global das ajudas às empresas, mas recorda a utilidade de algumas ajudas para suprir determinadas carências do mercado, como, por exemplo, as ajudas à I&D ou à formação e as que se destinam à consultoria às empresas.

1.6.2 Ciente da importância das ajudas às PME dos Estados-Membros, o PE pede à Comissão que mantenha no âmbito dos Fundos Estruturais o conjunto dos instrumentos de ajuda à reconversão económica e socioeconómica para as regiões afectadas pelas deslocalizações industriais e insiste na necessidade de ter em conta as pequenas e micro-empresas⁽⁷⁾ nestas regiões e, mais genericamente, no conjunto das políticas de coesão.

⁽⁴⁾ Nem sempre se compreende muito bem em que consiste a sociedade do conhecimento. Nesta sociedade os produtos contêm uma elevada percentagem de saber e inteligência. A capacidade de produzir bens e serviços cada vez mais inovadores e inteligentes é estimulada e apoiada também pelos auxílios estatais.

⁽⁵⁾ Resolução PE n.º P6_TA (2005)0033, de 22.2.2005.

⁽⁶⁾ Resolução PE n.º A6-0148/2005, de 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Recomendação 2003/361/CE in JO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

1.6.3 No âmbito do projecto de reforma dos regimes de auxílios estatais, o PE propõe que seja definida uma linha de acção clara em prol da inovação percorrendo transversalmente todos os sectores, à luz dos objectivos de Lisboa.

1.7 Por seu turno, também o Tribunal de Justiça se tem pronunciado em múltiplas ocasiões sobre o tema auxílios estatais, criando um verdadeiro direito casuístico (*case-by-case-law*) e optando por uma jurisprudência caracterizada por directrizes coerentes e muito detalhadas, o que ficou evidente ainda há pouco com o acórdão sobre os serviços de interesse geral e o acórdão Altmark⁽⁸⁾ de 24 de Julho de 2003.

1.8 No seu «Relatório sobre o roteiro dos auxílios estatais» de Abril de 2005⁽⁹⁾, a Comissão desenha um quadro positivo da reacção dos Estados-Membros à estratégia lançada em Lisboa, traduzido em níveis de ajuda ligeiramente decrescentes em relação ao PIB e respostas ainda mais positivas à reorientação dos auxílios no sentido do que foi sugerido pelos Conselhos Europeus. Mas há sem dúvida ainda muito por fazer.

1.8.1 Como ponto de partida do debate sobre uma estratégia com vista à redução do volume global dos auxílios estatais e à sua reafecção a objectivos horizontais, a Comissão tinha elaborado, em 2001, o repertório dos auxílios estatais e o quadro de avaliação respectivo que veio a desenvolver ulteriormente no decurso de 2002. O Comité já exprimiu a sua satisfação pelo empenho da Comissão para conseguir maior transparência no sector, o que se afigura particularmente importante no atinente aos países de adesão recente.

1.9 Apraz ao Comité registar o facto de, em 2003, o montante anual de auxílios estatais ter diminuído 3,6 % em relação a 1999 e quase 30 % em relação a 1996. Sobressai, no entanto, que o montante de 53 mil milhões de euros⁽¹⁰⁾, dos quais mais de 60 % destinados à indústria transformadora e aos serviços, continua a ser elevado. Este facto só confirma a sua apreensão pelas possíveis distorções de concorrência geradas pelas divergências na concessão de auxílios estatais entre os vários Estados-Membros e, ao nível nacional, entre as várias regiões.

1.9.1 O Comité⁽¹¹⁾ louvou oportunamente o esforço sistemático da Comissão em precisar e clarificar as regras vigentes, com atenção especial ao regulamento de isenção por categoria e aos auxílios ao emprego que facilitarão a criação de postos de trabalho pelos Estados-Membros.

⁽⁸⁾ Processo C-280/2000, Altmark Trans eMagdeburg – Nahverkehrs-gesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽⁹⁾ Ver nota 3.

⁽¹⁰⁾ Ao nível da UE.

⁽¹¹⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 90.

1.9.2 O Comité concorda plenamente com a Comissão quando afirma que as regras sobre os auxílios estatais devem ser adaptadas à medida que o tempo passa para poderem acompanhar a evolução política, económica e legal. É este o motivo por que «os instrumentos de avaliação dos auxílios estatais estão sujeitos a revisões periódicas e têm, por isso, uma duração limitada»⁽¹²⁾.

1.10 Face ao exposto, aplaude as propostas avançadas pela Comissão de uma reforma geral da matéria⁽¹³⁾, baseada numa abordagem integrada que tenha em consideração os «fracassos do mercado».

1.10.1 Defende que a adopção de um novo quadro tendo em devida conta o equilíbrio entre a política das ajudas e a necessidade de desenvolvimento seja subordinada a uma revisão compreendendo a simplificação e a avaliação exaustiva do impacto das ajudas.

1.10.2 Esta revisão deverá assentar em objectivos claros, consultas amplas, informações completas, enquanto o novo quadro terá de garantir a coerência entre as políticas, a concentração das acções e, por último, a simplificação, a transparência e a certeza jurídica.

1.10.3 O quadro proposto deverá ser consentâneo com:

- os imperativos de uma abordagem integrada da competitividade, estabelecidos pelo Conselho Europeu de Novembro de 2004, para o relançamento da Agenda de Lisboa em termos de desenvolvimento económico, de crescimento do emprego e de reforço das empresas,
- a necessidade de simplificar a política comunitária que rege os auxílios estatais, cuja estratificação sucessiva só tem contribuído para aumentar a sua complexidade e a carga administrativa para os Estados-Membros, mas também para os próprios beneficiários,
- a necessidade de garantir a certeza jurídica e a transparência administrativa com regras claras, simples e previamente fixadas, de fácil compreensão e utilização por parte das empresas e dos seus consultores,
- o princípio da viabilidade económica dos auxílios destinados a remediar os fracassos do mercado, reduzindo as incertezas e garantindo aos operadores um grau suficiente de previsibilidade,
- mecanismos e procedimentos de detecção e de notificação das medidas incompatíveis com o mercado interno da Europa a 25, estes deverão dar possibilidades concretas de participação activa a todas as partes interessadas, à magistratura, ao mundo académico, às empresas e à sociedade civil.

1.10.4 Outros requisitos exigem uma atenção especial:

- às dimensões e à localização dos beneficiários dos auxílios, bem como ao montante da ajuda propriamente dito (cf. regulamento «de minimis»),

- à compatibilidade do novo quadro com a política comunitária do ambiente (novas regras para o «Regime de comércio de emissões»),
- à política de inovação, (Vade-mécum de Novembro de 2004 e nova comunicação de 2005) da investigação e do desenvolvimento tecnológico (novo quadro de apoio I&D de 2006),
- à política industrial sectorial,
- à política de coesão (revisão das orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (RAG 2006),
- à política empresarial (regulamento «de minimis» e revisão da disciplina aplicável ao capital de risco),
- à sensibilidade dos consumidores e aos benefícios para os cidadãos europeus.

1.11 Todavia, na opinião do Comité, mais importante do que definir um quadro comum para os auxílios estatais é relançar uma política moderna que obtenha a aprovação unânime de todos os Estados-Membros, sobretudo sabendo que a globalização impõe processos de transição e de reestruturação a todas as economias europeias.

1.12 As empresas, enquanto concorrentes e destinatárias últimas dos regimes de apoio, encontram-se, juntamente com o sector público, numa posição privilegiada para avaliar a eficácia dos instrumentos existentes. Elas poderão, por isso, dar um contributo concreto para encontrar soluções adequadas a uma política europeia moderna em matéria de auxílios estatais e avançar com sugestões úteis para o estabelecimento de novas orientações.

1.12.1 Além disso, são as empresas que ficam mais directamente expostas à incerteza jurídica e a períodos longos de espera até à aprovação dos regimes de apoio e têm de arcar com as graves consequências da recuperação de auxílios considerados ilegais. São, portanto, dos actores mais interessados na difusão de um conhecimento unívoco da legislação comunitária e na superação das dificuldades e das deformações na sua interpretação e aplicação.

2. Para um quadro equilibrado de reforma dos auxílios estatais

2.1 O Comité está persuadido de que as propostas de reforma da Comissão são uma oportunidade a não perder para fundir numa síntese equilibrada:

- a necessidade de desenvolvimento de todos os Estados-Membros dentro dos critérios de uma economia sustentável, baseada no conhecimento, em mais e melhores empregos e numa qualidade de vida elevada,
- as condicionantes da globalização, no pleno respeito das regras da OMC,
- a igualdade de condições, no vasto mercado comum da Europa alargada, para as empresas, os consumidores, os contribuintes e a sociedade civil no seu todo.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, de 7.6.2005.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final, de 20.4.2004.

2.2 O Comité concorda plenamente com o princípio inspirador da reforma «menos auxílios estatais e mais orientados para alvos precisos», visto reconhecer nele o objectivo de reforçar a competitividade das empresas nos mercados nacionais e internacionais e de criar condições para premiar as empresas mais eficientes.

2.3 O Comité não tem dúvidas em subscrever a via traçada pela Comissão no sentido de simplificar as regras garantindo maior certeza jurídica aos operadores e aligeirando a carga administrativa dos Estados. O Comité está, com efeito, persuadido de que as dúvidas quanto à natureza lícita ou ilícita de uma ajuda do Estado poderão pôr em causa a legitimidade do controlo dos auxílios estatais a cargo da Comissão.

2.4 Na opinião do Comité, o projecto de reforma da disciplina comunitária dos auxílios estatais deveria permitir essencialmente:

- um maior envolvimento institucional das várias partes interessadas, a começar pelas empresas, nos processos de decisão e de aplicação das políticas,
- uma adaptação das regras vigentes aos novos desafios para estribar os objectivos da estratégia de Lisboa e aumentar os benefícios para os cidadãos,
- a criação de instrumentos específicos para estimular o aumento da dimensão das empresas através de incentivos apropriados,
- a adopção de novas regras para os auxílios estatais à inovação e à I&D,
- condições mais claras para a atribuição de incentivos fiscais, revendo os enquadramentos das medidas de apoio através da «fiscalidade vantajosa» que garante igualdade de tratamento às zonas desfavorecidas, graças a um instrumento atraente, simples e de impacto limitado na concorrência,
- a introdução de mecanismos de avaliação *ex post* e de monitorização da viabilidade económica das medidas adoptadas, que verifiquem se são consentâneas com o funcionamento do mercado interno,
- uma maior cooperação internacional para ser possível coordenar a política comunitária com a dos países terceiros, especialmente daqueles cujos ordenamentos jurídicos não prevêem qualquer limite para os auxílios estatais.

2.5 A política em matéria de auxílios estatais é parte integrante da política da concorrência e, como tal, é uma das políticas com mais influência no andamento da economia. Na opinião do Comité, essa política deve ser utilizada de uma forma mais concreta para garantir a qualidade do desenvolvimento e a coerência com os objectivos do processo de Lisboa, agindo como uma força motriz capaz de gerar dinâmicas saudáveis de desenvolvimento da economia e do emprego.

2.6 A competitividade é medida pela capacidade do mercado em criar bens e serviços de valor num mundo globalizado com

o fito de melhorar o nível de vida da sociedade e assegurar um elevado índice de emprego. Temos, contudo, de admitir que falhou a nossa tentativa de promover a evolução das empresas europeias e dos recursos humanos para níveis mais qualificados de investigação tecnológica, de inovação, de formação e de internacionalização, conforme tinha admitido a estratégia de Lisboa.

3. A reforma e a estratégia de Lisboa (Menos auxílios estatais e mais orientados)

3.1 O Comité declara o seu apoio incondicional a um novo quadro geral comunitário para os auxílios estatais inspirado por uma política de auxílios:

- mais concentrada e selectiva,
- coerente, e perfeitamente integrada, com a estratégia de Lisboa, com a concretização do mercado único e com as restantes políticas comunitárias,
- assente na simplificação, transparência e certeza jurídica processual e regulamentar,
- marcada por um maior envolvimento institucional das empresas e do mundo laboral nos processos de decisão e de aplicação, bem como nas fases de avaliação e de controlo da eficácia,
- baseada na responsabilidade partilhada através da entrada em acção de níveis nacionais de coordenação,
- conjugada com as políticas das instâncias internacionais e dos principais parceiros nos mercados globais,
- respeitadora das regras do mercado interno,
- que assegure a compatibilidade dos auxílios estatais da União Europeia.

3.2 Assim sendo, o Comité estima que a política comunitária de auxílios estatais deve contribuir activamente para tornar a Europa mais atraente para o investimento e o emprego, para reforçar a competitividade das empresas e a coesão social, estimular a propensão à investigação e à inovação e, por último, promover a criação e a disseminação de novos conhecimentos e a qualificação dos recursos humanos.

3.3 O quadro comunitário de isenção relativo às ajudas, à formação e ao emprego deveria, na opinião do CESE, ser ampliado e simplificado mediante um regulamento geral da isenção por categoria que privilegiasse medidas de apoio mais transparentes e centradas em objectivos precisos a identificar em estreita consulta com as empresas e os parceiros sociais que, enquanto destinatários dos regimes de apoio, se encontram na situação ideal para avaliar a eficácia dos instrumentos propostos.

3.4 No que se refere aos auxílios estatais com finalidade regional programados para 2007-2013, o Comité comunga da vontade de relançar o desenvolvimento das regiões desfavorecidas (regiões NUTS II afectadas pelo «efeito estatístico», regiões NUTS II «em crescimento económico», regiões NUTS III «com baixa densidade populacional») bem como das zonas insulares e de montanha territorialmente marginais, pondo fim à dependência dos subsídios, reduzindo a intensidade dos auxílios, impedindo que o diferencial entre as categorias extremas de regiões com atraso de desenvolvimento ultrapasse os 10 % e contrariando os fenómenos de deslocalização causados por diferenciais de ajuda desproporcionados (não superiores a 20 % para as regiões NUTS III) entre as regiões raianas.

3.4.1 O Comité concorda com a tese da Comissão sobre a intensidade dos auxílios com finalidade regional para diversos tipos de empresas, mas considera que é preciso evitar por todos os meios refrear o aumento da dimensão das empresas mais pequenas assegurando uma majoração única (20 %) tanto para as empresas pequenas como para as médias. Os limiares propostos para o apoio ao investimento das grandes empresas, nas regiões ao abrigo das novas derrogações deveriam, ter em conta a nova classificação das empresas dada na recomendação da Comissão de 2003 ⁽¹⁴⁾.

3.5 Justamente nos auxílios de montante menos elevado, o Comité é favorável ao aumento do tecto previsto pelo regulamento «de minimis», tendo em vista uma maior concentração e simplificação da acção comunitária.

3.6 Na opinião do Comité, a Comissão deveria concentrar-se nos exames dos auxílios estatais com um impacto significativo nas trocas comerciais em vez de desperdiçar os seus recursos na verificação de casos múltiplos com interesse preponderantemente local, lançando luz sobre o significado e a interpretação do conceito de «local concern».

3.7 O Comité considera que importa garantir um controlo dos auxílios estatais proporcionado e eficaz e evitar procedimentos de notificação complexos nos casos com um significado económico marginal para a concorrência na Comunidade.

3.8 O Comité apoia vivamente a proposta sobre os auxílios estatais de montante menos elevado apresentada oportunamente pela Comissão (Fevereiro de 2004), visto garantir aos Estados-Membros maior flexibilidade na sua concessão e procedimentos mais simples, bem como uma margem de manobra suficiente para as medidas de apoio para alcançar os objectivos da estratégia de Lisboa, procurando salvaguardar sempre a possibilidade de controlo por parte da Comissão.

3.9 No atinente às ajudas sectoriais, na via apontada pela Comissão para as isenções em bloco por categoria, importa assegurar a coerência entre as políticas sectoriais da UE e os

regimes de apoio nos sectores dos transportes, da energia, da informação e da comunicação. A estratégia de Lisboa indica objectivos precisos no sector cultural, audiovisual, cinematográfico e desportivo, onde há grandes potencialidades de inovação, de crescimento e de criação de empregos.

3.10 O quadro comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente vigora até 2007. Também neste caso é fundamental perseguir os objectivos estabelecidos pela estratégia de Lisboa, facilitando a realização do regime de comércio de direitos de emissão de CO₂ (ETS – Planos nacionais de atribuição de licenças de emissão), em sintonia com os objectivos do Protocolo de Quioto.

3.11 Ajudas à inovação, conforme a definição do Livro Verde ⁽¹⁵⁾. O Comité pensa que seria conveniente alargar o quadro actual a tipos de ajuda dirigidos para actividades inovadoras ainda não cobertas pelas orientações em vigor e definir critérios de compatibilidade claros e gerais, que deixem uma margem de intervenção mais ampla aos Estados-Membros sem os obrigar a qualquer notificação.

3.11.1 Para haver melhorias neste âmbito, o Comité solicita à Comissão que especifique melhor, com recurso ao Eurostat, as actividades de produção e de serviços que é possível definir actualmente como inovadoras. Seria, de facto, extremamente útil dispor de orientações neste sector tão sensível.

3.11.2 Nesta óptica, o Comité saúda a apresentação, em 21 de Setembro de 2005, da comunicação da Comunicação sobre o regime de auxílios estatais que se propõe oferecer um enquadramento comunitário a este sector crucial e detectar, por um lado, as situações mais evidentes de fracasso do mercado e, por outro, definir as intervenções pontuais nos casos que é possível sanar.

3.12 É igualmente imperioso enunciar claramente os critérios predefinidos para se saber que deficiências do mercado poderão impedir a optimização das medidas e dos instrumentos de inovação na aplicação da estratégia de Lisboa. Convém, contudo, deixar simultaneamente aos Estados-Membros e às suas regiões uma margem de manobra suficiente para modular as intervenções proporcionais e adequadas capazes de transformar a investigação pré-competitiva em inovação comercial e de mercado.

3.13 No atinente aos auxílios pensados para incentivar os investimentos em projectos inovadores das PME, deverá haver teses para promover o desenvolvimento, também dimensional, das empresas prevendo em particular:

— o apoio às redes de inovação regionais e transregionais,

— a promoção da política dos distritos e dos parques tecnológicos industriais,

⁽¹⁴⁾ JO L 124 de 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- o recurso a investidores informais (*business angels*) e a intermediários de serviços, entre os quais fornecedores de tecnologia de empresa «*venture technologists*», corretores e consultores em matéria de patentes,
- a criação de centros de transferência de tecnologias e de capital de risco,
- a formação e a admissão de pessoal técnico qualificado.

3.14 O novo regime regulamentar deveria ter igualmente em conta todos os factores de carácter ambiental com influência no processo de inovação, a saber:

- a cultura empresarial orientada para a inovação,
- o sistema de relações e de inter-relações com outras empresas, organismos e instâncias públicas, essenciais para a criação e a disseminação dos conhecimentos e da inovação,
- o quadro normativo e regulamentar de referência, especialmente em matéria de propriedade intelectual,
- o acesso ao mercado de capitais, sobretudo ao capital de risco e ao apoio ao arranque (revisão da comunicação sobre capital e investimento),
- os serviços de educação e de formação e as relações entre o mundo académico e científico, por um lado, e as empresas, por outro,
- a estrutura de apoio (como os centros de incubação, as redes distritais, os parques industriais e tecnológicos) e de intermediação para a inovação.

3.14.1 Em termos mais gerais, considera que no processo de revisão das orientações relativas aos auxílios estatais horizontais com incidência na investigação, na inovação, no ambiente e no capital humano, seria oportuno:

- realçar a intensidade prevista actualmente nas disciplinas horizontais,
- manter as majorações territoriais para as intervenções em zonas com atraso de desenvolvimento,
- prever para as zonas não elegíveis ou que deixaram de ser classificadas ao abrigo da alínea c) do artigo 83.º uma «majoração de coesão» para intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais.

3.15 Quanto ao regime de apoio no sector dos serviços de interesse económico geral, cumpre sublinhar que estes são uma componente fundamental da coesão social e territorial. É, pois,

indispensável que, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo acórdão Altmark⁽¹⁶⁾ e a decisão da Comissão de 13 de Julho de 2005 sobre a matéria, seja esclarecida a referência ao conceito de «empresa média, bem gerida» e garantida a certeza jurídica nas compensações atribuídas a título de missão de serviço público, que são auxílios estatais compatíveis com o Tratado.

3.16 Na opinião do Comité, a futura regulamentação deveria ter presente que cabe às instituições com legitimidade democrática na matéria, aos níveis nacional, regional e local, a responsabilidade de definir os serviços de interesse económico geral⁽¹⁷⁾.

4. Simplificação e transparência dos procedimentos

4.1 O Comité tem para si que é possível avançar a passos largos para uma maior simplificação e transparência, bastando para isso reforçar a acção iniciada pela Comissão para uma política comunitária de apoio mais concentrada nos elementos susceptíveis de gerar relevantes distorções da concorrência.

4.2 É igualmente fundamental obviar às demoras no tratamento dos vários casos, melhorando e acelerando os trâmites administrativos e compenetrando os Estados-Membros de que são responsáveis pela transparência e pela eficácia.

4.3 Também a elaboração de códigos de boas práticas com a plena participação de todas as partes interessadas, em particular das empresas enquanto destinatárias das medidas de apoio, parece bastante conveniente ao Comité.

5. A reforma e a Europa a 25

5.1 Os novos cenários de alargamento exigem que se adapte a política de auxílios estatais por forma a dotar todas as regiões da Europa do mesmo poder de atracção que incentive à implantação de novas empresas e a novos investimentos e assegure uma concorrência leal entre as regiões confinantes.

5.2 Actualmente, os dez novos Estados-Membros da UE concedem às empresas, a título de auxílios estatais, montantes nitidamente mais elevados – em percentagem do seu PIB – do que os previstos para a Europa a 15, mas dá a impressão de que esta relação tende a reequilibrar-se progressivamente. Com efeito, no período de 2000-2003, a média dos auxílios estatais nos novos Estados-Membros representaram 1,42 % do PIB em comparação com uma média de 0,4 % na UE a 15.

⁽¹⁶⁾ Processo C-280/2000, Altmark Trans eMagdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽¹⁷⁾ A isenção das compensações por serviços públicos, nos termos do n.º 2 do artigo 86.º, deveria ser suficientemente elevada para permitir uma flexibilidade e uma dinâmica adequadas, bem como uma carga administrativa mínima.

5.3 A estratégia de Lisboa previu a utilização das ajudas para alcançar os objectivos horizontais. Em 2002, estas eram na UE a 15 de 73 % ao passo que nos novos Estados-Membros não passavam de 22 % ⁽¹⁸⁾.

5.4 Por outro lado, devemos reconhecer que os novos Estados-Membros souberam adaptar-se muito bem à economia de mercado. Mas a Europa alargada terá de dar ainda passos importantes para conseguir reduzir o nível geral dos auxílios e favorecer a competitividade, o desenvolvimento sustentável e coeso e a nova economia europeia do conhecimento.

6. Participação das partes interessadas: empresas e sociedade civil

6.1 O Comité vê a conveniência de melhorar a gestão das práticas e dos procedimentos no sector dos auxílios estatais envolvendo mais as partes directamente interessadas. Entre estas, ocupam um lugar de destaque as empresas e a sociedade civil que ficam mais directamente expostas à incerteza jurídica e a períodos longos de espera até à aprovação dos regimes de apoio e têm de arcar com as graves consequências da recuperação de auxílios considerados inadmissíveis ou ilegais.

6.2 As empresas, como são destinatárias dos regimes de auxílio e simultaneamente concorrentes, encontram-se na posição privilegiada para:

- avaliar, graças à sua bagagem de conhecimentos e de experiências directas, a eficácia dos instrumentos utilizados, controlar as soluções adoptadas e definir as «boas práticas» possíveis,
- favorecer a disseminação da legislação comunitária de uma forma clara, transparente e facilmente acessível para os utentes, tanto aqueles que concedem os auxílios como aqueles que deles beneficiam,
- contribuir para superar as dificuldades e incertezas na interpretação e na aplicação que ameaçam pôr em causa a legitimidade do controlo dos auxílios estatais,
- concretizar formas de aplicação individual facilitando o respeito e a plena aplicação da legislação europeia.

⁽¹⁸⁾ A nível da UE, cerca de 73 % dos auxílios totais (menos a agricultura, as pescas e os transportes) em 2002 foram concedidos para objectivos horizontais, incluindo a investigação e o desenvolvimento, as pequenas e médias empresas, o ambiente e o desenvolvimento económico regional. Os restantes 27 % consistiram em auxílios destinados a sectores específicos (principalmente aos sectores transformador, do carvão e dos serviços financeiros), incluindo os auxílios de emergência e à reestruturação de empresas. A parte dos auxílios concedida para objectivos horizontais aumentou 7 pontos percentuais no período entre 1998-2000 e 2000-2002. Tal deveu-se em grande medida a aumentos significativos dos auxílios ao ambiente (+7 pontos) e à investigação e desenvolvimento (+4 pontos). Esta tendência positiva foi observada, em graus variáveis, na maioria dos Estados-Membros. Na realidade, em vários Estados-Membros – Bélgica, Dinamarca, Grécia, Itália, Países Baixos, Áustria e Finlândia – praticamente todos os auxílios concedidos em 2002 foram atribuídos a objectivos horizontais (COM(2004) 256 final).

6.3 Na opinião do Comité, será, portanto, necessário:

- um maior envolvimento institucional das empresas nos processos de decisão e de aplicação das políticas,
- a introdução de mecanismos de avaliação *ex post* e de monitorização da viabilidade económica das medidas adoptadas,
- o acesso integral via Internet às decisões da Comissão não só na língua do Estado-Membro interessado, mas também em uma das línguas de trabalho desta instituição,
- informar regularmente as empresas sobre os processos de notificação em curso que lhes permita verificar se as regras de facilitação aprovadas ao nível nacional ou local são conformes com as regras substanciais e os procedimentos comunitários em matéria de auxílios e interagir com as autoridades, aos vários níveis, para melhorar a aplicação da política da UE neste âmbito,
- um controlo proactivo da aplicação da legislação que preveja a participação do mundo empresarial e das organizações da sociedade civil na análise económica dos fracassos do mercado e das deficiências no desempenho de um sector ou de uma indústria,
- a introdução de mecanismos sistemáticos e partilhados, assentes em critérios definidos e transparentes, de identificação das carências do mercado (*market failure watch*) e das medidas de apoio sem incidência significativa na concorrência do mercado interno e consentâneas com a estratégia de Lisboa.

7. Para uma política de auxílios estatais entendida como instrumento de crescimento e como reflexo de uma visão comum de desenvolvimento económico integrado e coeso com 25-27 Estados-Membros e gerador de novos empregos e de novas empresas

7.1 Na opinião do Comité, importa dar uma visão clara do valor acrescentado que os auxílios estatais representam para o futuro da União Europeia, no âmbito dos objectivos de desenvolvimento competitivo, sustentável e coeso dos Estados-Membros subscritos em Lisboa e reafirmados reiteradamente – desde 2000 até aos dias de hoje – em diversas cimeiras europeias.

7.1.1 Os sectores-chave identificados por esta estratégia requerem esforços financeiros consistentes e certos que deverão poder exprimir-se plenamente nas políticas orçamentais e estruturais dos Estados-Membros, tudo isto num âmbito de coerência e de compatibilidade das políticas, definido previamente, que deve ser referido e aceite por todas as componentes, inclusivamente a política comunitária da concorrência.

7.2 A concretização de um mercado único europeu à altura de concorrer em pé de igualdade com os outros parceiros do mercado mundial exige, no entender do Comité, uma forte modernização não só dos comportamentos como das concepções das políticas económicas europeias e, em particular, dos auxílios estatais. Isto impõe-se igualmente para possibilitar a realização das grandes infra-estruturas e dos grandes investimentos imateriais indispensáveis a um mercado eficiente, tecnologicamente avançado e competitivo.

7.3 É, a seu ver, necessário incitar os Estados-Membros e as regiões a adoptar, através da definição de critérios de compatibilidade geral, políticas de apoio inspiradas no objectivo de uma economia competitiva e respeitadora das regras da livre concorrência.

7.4 Quando o mercado se mostra incapaz de tornar competitivas as empresas europeias e de reforçar a sua capacidade de inovação tecnológica, de formação e de internacionalização, a política europeia dos auxílios estatais deverá facilitar e não entrar em conflito com as políticas e as intervenções com o fito de estimular o crescimento das empresas e aumentar a capacidade de atrair à Europa novos investimentos, novos cérebros e novos capitais.

8. Recomendações finais

8.1 O Comité dá o seu aval à modernização da política europeia dos auxílios estatais assente numa nova abordagem proactiva e num novo enquadramento geral comunitário. Recomenda especialmente neste contexto:

- uma política que dê respostas adequadas e remedeie ou neutralize os fracassos do mercado,
- uma política que contribua convincentemente para a plena realização do mercado interno, sem provocar distorções da concorrência,
- uma política mais coerente e integrada que favoreça a realização dos vários aspectos da estratégia de Lisboa, para tornar as empresas mais competitivas e avançadas ao nível mundial e aumentar a qualidade de vida e de trabalho dos cidadãos,

- o reforço do tecido da indústria e dos serviços mercê do crescimento das empresas e da adequação do mundo empresarial e laboral aos novos objectivos da política industrial e às novas exigências colocadas pela globalização,
- um forte apoio à inovação, em todas as suas vertentes, dos produtos e dos processos ⁽¹⁹⁾,
- uma orientação proactiva que torne a Europa mais atraente para o investimento e mais capaz de criar empregos, de reforçar a competitividade das empresas, estimular a propensão à investigação e à inovação e, por último, promover a criação e a disseminação de novos conhecimentos e a qualificação dos recursos humanos,
- maior concentração nos factores que distorcem realmente a concorrência nos mercados interno e internacional em vez de perder-se em práticas burocráticas supérfluas e onerosas com fenómenos de carácter restrito, local e sem qualquer efeito relevante de distorção,
- uma abordagem inspirada na simplificação, na transparência e na certeza dos procedimentos e regras a par de uma acção baseada em critérios seguros e não discricionários e compatíveis com a Agenda de Lisboa em termos de desenvolvimento harmonioso, coeso e competitivo ao nível mundial,
- um maior envolvimento institucional das empresas nos processos de decisão e de aplicação, bem como nas fases de avaliação e de controlo da eficácia e da execução,
- uma ligação mais estreita da regulamentação europeia com a das instâncias internacionais (OMC) e dos principais parceiros da Europa nos mercados mundiais,
- a definição de uma visão comum através de um exercício de previsão participativa que envolva todos os actores e instâncias políticas, económicas e sociais a fim de verificarem preventivamente que compatibilidades de desenvolvimento e intervenção existem realmente.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽¹⁹⁾ Conforme preconiza o Livro Verde sobre a Inovação (1995).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia de actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013)» e a «Proposta de decisão do Conselho relativa ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) de actividades de investigação e formação em matéria nuclear (2007 a 2011)»

COM(2005) 119 final/2 — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)

(2006/C 65/02)

Em 25 de Abril de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 11 de Novembro de 2005. (Relator: Gerd WOLF – Co-relator: A. PEZZINI).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor, nenhum voto contra e 4 abstenções o seguinte parecer:

Conteúdo:

1. Resumo e recomendações
2. Introdução
3. Conteúdo da proposta da Comissão
4. Observações na generalidade
5. Observações na especialidade
6. Programa EURATOM

1. Resumo e recomendações

1.1 Os objectivos de Lisboa⁽¹⁾ articulam-se em torno da posição concorrencial da Europa no mundo. A sua característica principal é a corrida mundial a investimentos cada vez mais avultados em I&D, envolvendo não só os países industrializados tradicionais, como os Estados Unidos, a UE e o Japão, mas também as novas potências económicas de rápida expansão como a China, a Índia, o Brasil e a Coreia.

1.2 Uma actividade de investigação e de desenvolvimento devidamente financiada, eficiente e que se distingue pela sua excelência constitui, nomeadamente, a premissa fundamental para a inovação, a competitividade e a prosperidade e, por conseguinte, também para o florescimento cultural e prestações sociais de qualidade. Os investimentos em I&D (investigação e desenvolvimento) fazem aumentar – com um factor multiplicador muito elevado – o potencial económico. Insere-se perfeitamente neste contexto o objectivo de 3 % estabelecido em Barcelona⁽²⁾ que a corrida em curso à escala planetária transformou em objectivo móvel (*moving target*).

1.3 A I&D financiada pela Comunidade Europeia gera um considerável valor acrescentado para a Europa. Liberta, por

outro lado, potencialidades que transcendem nitidamente as capacidades individuais dos Estados-Membros e transforma desde logo os progressos alcançados ao nível europeu em referência mundial. Tem, além disso, um efeito potenciador e integrador que é decisivo e estimulante para os necessários e mais amplos programas de investigação nacionais dos Estados-Membros, o que permite resulta igualmente num agrupamento de recursos. Tem o poder de agregar as elites europeias da investigação, a indústria europeia e os decisores europeus. É um catalisador da integração e da coesão na Europa e da formação de uma identidade europeia. É o elemento nuclear do Espaço Europeu de Investigação.

1.4 A proposta da Comissão de aumentar a dotação financeira actual e de consignar doravante a estes objectivos quase 8 % do Orçamento Geral da Comunidade merece todo o aplauso e constitui um primeiro passo, absolutamente imprescindível, na boa direcção. Esta percentagem mínima, com tendência a aumentar a longo prazo, é uma premissa essencial para não comprometer a posição da Europa, o berço da ciência e da tecnologia modernas, mas antes para mantê-la e reforçá-la. Sem esta premissa é impossível alcançar – mesmo a longo prazo – os objectivos de Lisboa.

1.5 As prestações técnicas e científicas são determinantes não só para a competitividade da economia mas também para o prestígio e a influência de ordem cultural e política e para o poder de atracção que daí resulta para investidores, cientistas e engenheiros (*brain-drain!*). A UE terá de continuar a ser um parceiro de cooperação decisivo e requestado e procurar manter na rede global o seu peso político mundial.

1.6 Assim sendo, o Comité apela ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e, em especial, aos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros que realizem a totalidade dos investimentos propostos pela Comissão, absolutamente prementes, e procurem impedir que estes se transformem em juguete ou em vítima sacrificial das negociações sobre o futuro orçamento geral da UE. Esta decisão será um banco de ensaio que decidirá da capacidade da política europeia de acertar agulhas para o futuro.

⁽¹⁾ O mesmo se pode dizer dos objectivos da Estratégia de Lisboa após o seu relançamento (Conselho Europeu de 23 de Março de 2005).

⁽²⁾ As dotações financeiras da UE destinadas a I&D aumentarão até 2010 para 3 % do PIB com um participação de dois terços do sector privado. Ver JO C 95 de 23/4/2003.

1.7 O Comité apela, além disso, aos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros e à indústria europeia que envidem esforços para cumprirem o mais rapidamente possível o objectivo de 3 %, quer através de programas nacionais de investigação quer de medidas industriais de investigação.

1.8 O Comité saúda a concepção básica de ambos os programas propostos pela Comissão (Programa-quadro e Programa-quadro EURATOM), não só no que se refere ao seu conteúdo temático e à sua estrutura, como sobretudo ao equilíbrio conseguido entre os seus diversos objectivos e componentes.

1.9 O Comité congratula-se com a inclusão dos novos subprogramas «Energia», «Segurança» e «Espaço». Assegurar na UE um aprovisionamento energético suficiente, sustentável e a um preço acessível é um dos principais e mais ingentes problemas na dialéctica entre sustentabilidade, impacto ambiental e competitividade que podem ser resolvidos graças a uma investigação e um desenvolvimento adequados. Ainda recentemente, os condenáveis ataques terroristas mostraram com toda a evidência como é pertinente a questão da segurança.

1.10 Muitos dos problemas por resolver são tarefas horizontais que interessam simultaneamente a vários subprogramas – incluindo as ciências humanas e as ciências económicas. Neste casos o Comité recomenda que se proceda a uma coordenação global e se procure descobrir possíveis relações transversais. Tal poderia influenciar a dotação financeira de cada um dos subprogramas. O mesmo se pode dizer das rubricas orçamentais, talvez demasiado modestas, previstas para a investigação no âmbito da economia.

1.11 O Comité louva o propósito da Comissão de simplificar os procedimentos administrativos, reduzir os encargos que representam e, assim, aumentar a eficácia dos programas europeus de investigação. Os esforços e os custos ligados actualmente à apresentação e ao deferimento das propostas são demasiado elevados e causam problemas aos utilizadores do mundo científico e industrial. É fundamental que os proponentes sintam que vale a pena apresentar propostas e se vejam compensados pelos riscos associados a este procedimento. Isto aplica-se especialmente às entidades de menores dimensões, como as PME, ou aos grupos de investigação mais pequenos adstritos às universidades e aos centros de investigação.

1.12 Um aspecto essencial neste contexto é a existência de uma certa continuidade nas modalidades de apresentação das propostas e de financiamento, bem como nas estruturas de cooperação e nas formas organizativas (instrumentos). Apenas se deveria criar novos instrumentos, como as iniciativas tecnológicas conjuntas, após profunda reflexão e, em primeira instância, apenas numa fase experimental.

1.13 Face ao papel decisivo das pequenas e médias empresas no processo de Lisboa, o Comité saúda a intenção da Comissão

de envolver mais sistematicamente estas empresas no processo de investigação, desenvolvimento e inovação. Sugere, para o efeito, o aumento da dotação financeira prevista no caso de não serem suficientes os montantes indicados no Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013) ao qual cabe um importante papel de apoio e de mediação.

1.14 O Comité reitera a sua asserção mais acima de que as perspectivas de êxito das PME criadas expressamente para desenvolver e comercializar produtos inovadores de alta tecnologia dependem sobretudo de uma dotação adequada de capital de arranque e de capital de risco que lhes permita superar com bons resultados os primeiros cinco a dez anos de actividade.

1.15 O Comité concorda com o papel atribuído ao Centro Comum de Investigação (CCI) e com o seu vasto espectro de actividades em muitos sectores, incluindo a análise das futuras tendências no âmbito científico e tecnológico, económico e social, e frisa a sua importância para a assessoria política.

1.16 Para observações e recomendações mais detalhadas o Comité remete para os capítulos 2, 4 e 5 do presente parecer.

2. Introdução

2.1 **O futuro económico, social e cultural da Europa.** A evolução futura da Europa e a sua posição na estrutura de poder global dependem principalmente da inevitável concorrência no mercado mundial caracterizada por mudanças profundas na estrutura industrial e económica, no mercado laboral e na obtenção de matérias-primas. Neste contexto, o crescimento, o sucesso e o potencial económico – vitais para melhorar as prestações sociais e promover o florescimento cultural – dependem essencialmente dos conhecimentos disponíveis e dos investimentos no sector da investigação e do desenvolvimento tecnológico. Os investimentos em I&D fazem aumentar – com um factor multiplicador muito elevado – o potencial económico.

2.2 **A situação da concorrência no mundo.** Por um lado, a Europa está em concorrência com os países industrializados tradicionais, como os Estados Unidos, o Japão e a Rússia. Sobretudo os investimentos dos EUA⁽³⁾ em todos os sectores pertinentes da investigação e do desenvolvimento superam visivelmente os da UE, o que faz alargar continuamente o fosso já existente. Por outro lado, a Europa concorre com potências económicas de rápida expansão como a **China**, a **Índia**, o **Brasil**, a Coreia, etc..

⁽³⁾ Um contributo especialmente importante neste contexto são as verbas consideráveis destinadas à I&D, e não só para fins militares, provenientes do orçamento de defesa dos EUA (Ministério da Defesa).

2.3 Corrida mundial à investigação. Estes países não só dispõem, em comparação com a UE, de **mão-de-obra muito mais barata**, mas distinguem-se entretanto também por um **nível técnico-científico muito elevado** e pelos seus avultados investimentos na formação, na investigação e no desenvolvimento. Para a UE é, portanto, cada vez mais difícil salvaguardar o nível muito mais elevado dos seus salários e das suas normas sociais e ambientais mercê de novos progressos técnico-científicos e dos produtos e processos de qualidade superior daí derivados. A Europa deverá, por conseguinte, fazer tudo que está ao seu alcance para não perder esta **corrida à escala planetária** a investimentos cada vez mais substanciais em I&D.

2.4 Reconhecimento geral e poder de atracção – Cooperação internacional. As prestações técnicas e científicas são determinantes não só para a competitividade da economia mas também para o prestígio e a influência de ordem cultural e política e para o poder de atracção que daí resulta para investidores, cientistas e engenheiros (*brain-drain!*) A UE terá de continuar a ser um parceiro de cooperação decisivo e requestado e procurar manter na rede global o seu peso político mundial.

2.5 A Estratégia de Lisboa. Justamente por isso o Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000) fixou o objectivo estratégico de tornar a União Europeia na economia baseada no conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo ⁽⁴⁾. Desde essa altura, a realização da estratégia de Lisboa, que implica a criação de um poderoso Espaço Europeu da Investigação, passou a ser o verdadeiro núcleo da política europeia. O Conselho Europeu de **Barcelona** (Primavera de 2002) definiu quantitativamente os objectivos do reforço da investigação: o nível global da despesa em inovação e I&D na União deverá ser aumentado a fim de se aproximar o mais possível dos 3 % do PIB até 2010, devendo dois terços deste novo investimento provir do sector privado (**Objectivo de 3 %**). O Comité chama, todavia, a atenção para o facto de a corrida planetária em curso o ter transformado em **objectivo móvel** (*moving target*): quem não o alcançar a tempo ficará sempre cada vez mais para trás.

2.6 Necessidade de um sólido programa comunitário de investigação. A I&D financiada pela Comunidade Europeia não só completa os programas de investigação dos Estados-Membros mas gera, além disso, um valor acrescentado considerável para a Europa. Liberta potencialidades que transcendem nitidamente as capacidades individuais dos Estados-Membros e transformam desde logo os progressos alcançados ao nível europeu em referência mundial ⁽⁵⁾. Tem, além disso, um efeito potenciador e integrador que é decisivo e estimulante para os necessários e mais amplos programas de investigação nacionais dos Estados-Membros. Coaduna-se perfeitamente com o cariz internacional da ciência, da investigação e da produção e do mercado laboral internacional indispensável para o efeito.

2.7 Catalisador da integração e da coesão europeias. Além disso, a investigação e o desenvolvimento têm o poder de agregar as elites europeias da investigação, a indústria europeia e os decisores europeus. São um catalisador fundamental da integração e da coesão da Europa e da formação de uma identidade europeia.

⁽⁴⁾ Este objectivo foi reafirmado expressamente e com toda a minúcia em Março de 2005 (Bruxelas) pelo Conselho Europeu nas suas conclusões com vista ao relançamento da Estratégia de Lisboa.

⁽⁵⁾ Exemplos de cooperação bem sucedidos são: ARIANE, AIRBUS, CERN, ESO, GALILEO, JET/ITER.

2.8 As propostas da Comissão. As propostas da Comissão contemplam as acções temáticas e as medidas financeiras absolutamente imprescindíveis ao nível comunitário para promover a investigação e o desenvolvimento e realizar os objectivos da Estratégia de Lisboa. Não obstante o seu aumento, continuam a representar apenas uma parte relativamente insignificante, actualmente quase 8 %, do Orçamento Geral da Comunidade para 2007-2013.

2.9 As propostas da Comissão relacionam-se com a proposta que não trataremos aqui que **cria um programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013)**. Este programa poderia, designadamente, assumir o papel de **intermediário** entre o Programa-quadro em apreço e os necessários processos de inovação em muitas **PME**.

2.10 Banco de ensaio para a definição de prioridades. Por isso, o facto de o Parlamento, o Conselho e – no caso das perspectivas financeiras – sobretudo os Estados-Membros darem ou não o seu aval às medidas e propostas e conferir-lhes a prioridade requerida será um banco de ensaio decisivo para a seriedade, a eficácia e a credibilidade da política europeia (ver também os pontos 4.2 a 4.6).

3. Conteúdo da proposta da Comissão

3.1 O sétimo Programa-quadro da Comunidade Europeia de actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013), a seguir denominado **«Programa-quadro»**, apresenta três novas características que o distinguem dos seus predecessores:

- abrange a Europa a 25 logo desde o início,
- o seu período de validade foi prolongado por mais dois anos,
- prevê um aumento considerável da dotação financeira global e também da anual,
- apresenta uma repartição clara e compreensível dos programas e dos subprogramas propostos e
- integra temas da investigação no sector energético, espacial e da segurança na qualidade de novos subprogramas específicos.

3.2 Em contrapartida, mantém-se o período de validade do sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) de actividades de investigação e formação em matéria nuclear (2007 a 2011), a seguir denominado **«Programa-quadro Euratom»**, que abrange também, como é natural, a Europa a 25.

3.3 O **Programa-quadro** será composto de quatro programas específicos que correspondem a quatro grandes objectivos da política de investigação europeia:

— Cooperação

Este programa específico representa, com cerca de 61 % da dotação financeira, a parte mais substancial do **Programa-quadro**. O seu objectivo é promover a cooperação transnacional em certas actividades de investigação, incluindo a cooperação entre a UE e os países terceiros.

— **Ideias**

Liderado por um Conselho Europeu de Investigação (ERC) autónomo e no âmbito da competitividade ao nível europeu, deverá apoiar a investigação «de fronteira». Poderá interessar a todos as áreas científicas (incluindo as ciências humanas) e tecnológicas.

— **Pessoas**

Serão promovidas e ampliadas as medidas de apoio à formação e à progressão da carreira dos investigadores, denominadas acções «Marie Curie», estando prevista igualmente uma ligação mais estreita com os sistemas nacionais.

— **Capacidades**

Este programa propõe-se apoiar aspectos das capacidades de investigação e de inovação: otimizar a utilização e desenvolvimento das infra-estruturas de investigação, investigação em benefício das PME, apoiar o desenvolvimento de agregados regionais centrados na investigação, valorizar o potencial de investigação das regiões de convergência e ultraperiféricas da UE, tratar de questões relacionadas com o tema «Ciência na sociedade» e realizar acções e medidas horizontais de apoio à cooperação internacional.

— **Centro Comum de Investigação**

Está, além disso, previsto um programa específico para as actividades não-nucleares do Centro Comum de Investigação.

3.4 O montante global máximo da participação financeira comunitária no Programa-quadro em apreço será de **72 726 milhões de euros**. Esta verba será distribuída pelas actividades e as acções referidas nos n.ºs 2 a 6 do artigo 2.º do seguinte modo:

Cooperação	61,1%
Ideias	16,3%
Pessoas	9,8%
Capacidades	10,3%
Actividades não-nucleares do Centro Comum de Investigação	2,5%

3.5 O **programa «Cooperação»** com uma dotação total de **44 432 milhões de euros** divide-se em subprogramas temáticos prioritários. Está, contudo, garantida a coesão entre os subprogramas e serão possíveis abordagens interdisciplinares. Este programa compreende as seguintes novas áreas temáticas que serão tratadas no âmbito da cooperação transnacional dentro da UE. Também neste caso é indicada a dotação financeira (percentualmente).

— Saúde	18,7%
— Alimentação, agricultura e biotecnologias	5,5%
— Tecnologias da informação e das comunicações	28,5%
— Nanociências, nanotecnologias, materiais e novas tecnologias de produção	10,9%

— Energia	6,6%
— Ambiente (incluindo as alterações climáticas)	5,7%
— Transportes (incluindo a aeronáutica)	13,3%
— Ciências socioeconómicas e ciências humanas	1,8%
— Segurança e espaço	8,9%

3.6 O **Programa-quadro Euratom** compreende dois programas específicos.

3.6.1 O primeiro deles abrange as seguintes áreas:

- **Investigação sobre energia de fusão**, com o objectivo de desenvolver a tecnologia de uma fonte de energia segura, sustentável, responsável do ponto de vista ambiental e economicamente viável e
- **Cisão nuclear e protecção contra radiações**, com o objectivo de promover a utilização e a exploração seguras da cisão nuclear e de outras aplicações das radiações na indústria e medicina.

3.6.2 O segundo programa abrange as actividades do Centro Comum de Investigação no âmbito da energia nuclear.

3.6.3 O montante global para a execução do **Programa-quadro Euratom** no período de 2007 a 2011 é de **3 092 milhões de euros**. Esta verba será repartida do seguinte modo (percentualmente):

a) Investigação sobre energia de fusão	69,8%
b) Cisão nuclear e protecção contra radiações	12,8%
c) Acções não-nucleares do Centro Comum de Investigação	17,4%

3.7 O documento contém ainda a apresentação e a especificação detalhada dos **princípios e dos instrumentos de apoio**, já anunciados numa comunicação anterior da Comissão⁽⁶⁾ sobre a qual o Comité emitiu um parecer circunstanciado⁽⁷⁾.

4. Observações preliminares

4.1 A proposta apresentada pela Comissão é um documento muito vasto e diz respeito a um programa de investigação e desenvolvimento de longo alcance com muitas particularidades, facetas e ligações transversais. Por isso, é impossível no âmbito deste parecer apresentar explicitamente ou comentar todos os

⁽⁶⁾ «Ciência e tecnologia, as chaves para o futuro da Europa – Orientações para a política de apoio à investigação da União». COM(2004) 353 final.

⁽⁷⁾ JO C 157 de 28/6/2005.

procedimentos e elementos dos programas propostos. Nas **observações detalhadas circunscrevemo-nos**, portanto, aos aspectos que nos merecem especial atenção. O Comité remete para as suas recomendações anteriores⁽⁸⁾ sobre temas específicos relevantes e confirma a sua pertinência também. O Comité voltará a pronunciar-se a este respeito em futuros pareceres a propósito das comunicações da Comissão sobre o «Programa Específico»⁽⁹⁾ e sobre as «Regras de acesso»⁽¹⁰⁾.

4.2 O Comité considera que as duas **dotações financeiras** propostas representando uma percentagem mínima, com tendência a aumentar a longo prazo, são fundamentais para evitar comprometer a posição da Europa, o berço da ciência e da tecnologia modernas, e procurar antes mantê-la e reforçá-la. Vê nisso um **primeiro passo necessário** e um sinal inequívoco aos Estados-Membros de que a Comunidade está a fazer tudo para se aproximar o mais possível do **objectivo político de 3 %**⁽¹¹⁾ propugnado pelos Chefes de Governo e de Estado na Cimeira de **Barcelona**.

4.3 **Sem uma dotação financeira adequada nem o Programa-quadro nem o Programa-quadro Euratom lograrão cumprir a missão que lhes foi atribuída pela Estratégia de Lisboa.** Há até mesmo o perigo de a Europa ficar ainda mais para trás na corrida mundial à investigação. I&D é o ponto de partida e o motor do processo de inovação de produtos e tecnologias competitivos. Poderá ter a força de uma avalanche que se fará sentir na dinâmica económica e na situação do emprego.

4.4 A proposta da Comissão constitui, além disso, uma clara mensagem aos Estados-Membros para seguirem o exemplo e fazerem tudo o que estiver ao seu alcance para, através do seu orçamento nacional para investigação, alcançarem o mais rapidamente possível o objectivo de 3 %.

4.5 Por este motivo, o Comité considera que, **o montante global** das duas dotações financeiras a aprovar, poderá ser um banco de ensaio decisivo para a política europeia, a sua credibilidade e a sua capacidade de acção. É justamente aqui que se verá se a política europeia fixará realmente as **prioridades necessárias** e acertará agulhas para evitar um «descarrilamento» da UE na corrida mundial à investigação e honrar as promessas plasmadas nos objectivos de Lisboa.

4.6 **Apelo.** Assim sendo, o Comité apela ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e, em especial, aos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros que realizem os **investimentos em I&D propostos pela Comissão, aliás absolutamente prementes, e procurem impedir que estes se transformem em joguete ou em vítima sacrificial das**

negociações sobre o futuro orçamento geral da UE. Caso contrário, não só seriam graves os danos causados como seria impossível cumprir com os objectivos da Estratégia de Lisboa, comprometendo assim o prestígio e a credibilidade da política europeia.

4.7 O Comité apela, além disso, aos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros e à indústria europeia que multipliquem esforços para alcançarem o mais rapidamente possível o objectivo de 3 %, quer através dos **programas nacionais de investigação** mais incisivos quer de **actividades de investigação industriais**.

4.8 O Comité saúda a **concepção básica** de ambos os programas propostos pela Comissão (Programa-quadro e Programa-quadro EURATOM), tanto no que se refere ao seu conteúdo temático e à estrutura escolhida como ao equilíbrio conseguido entre os seus diversos objectivos e componentes.

4.9 O Comité regozija-se com o facto de as suas recomendações terem sido consideradas ou influído consideravelmente na proposta da Comissão. Nas áreas temáticas do programa específico «Cooperação» isso aplica-se, por exemplo, aos seus pareceres sobre as **nanotecnologias**⁽¹²⁾, **biotecnologia**⁽¹³⁾, **a investigação sobre saúde**⁽¹⁴⁾, **as tecnologias da informação**⁽¹⁵⁾, **a investigação energética**⁽¹⁶⁾ (incluindo a investigação sobre fusão nuclear⁽¹⁷⁾), **o espaço**⁽¹⁸⁾ e **a investigação sobre segurança**⁽¹⁹⁾. Convém repetir que o Comité continua a dar grande importância a estes temas e apoia, por conseguinte, firmemente a sua elaboração. Mais adiante o Comité assinalará as lacunas detectadas e tecerá algumas considerações específicas sobre a matéria.

4.10 No atinente à investigação nas **áreas espacial e de segurança**, o Comité tinha sugerido a exclusão do Programa-quadro do seu financiamento e da sua gestão e justificado esta sua posição. Reconhece, no entanto, as vantagens de incluir estes sectores no Programa-quadro: por exemplo, uma administração mais simples e maior coerência e mais sinergias com outros subprogramas. Concorda, por isso, com a tentativa de experimentar por enquanto a integração destas áreas temáticas no Programa-quadro para depois extrair ensinamentos da experiência adquirida, eventualmente quando da avaliação intercalar ou no oitavo Programa-quadro.

4.10.1 No âmbito do subprograma «Espaço», as «Aplicações espaciais ao serviço da sociedade europeia» que são um tema tipicamente transversal (ver capítulo 5) apresentam interfaces com os temas segurança, ambiente e tecnologias da informação.

⁽⁸⁾ Ver notas de 14 a 21.

⁽⁹⁾ COM(2005) 440 a 445 final.

⁽¹⁰⁾ Prevista para breve.

⁽¹¹⁾ JO C 95 de 23/4/2003.

⁽¹²⁾ JO C 157 de 28/06/2005.

⁽¹³⁾ JO C 234 de 30/9/2003; JO C 61 de 14/3/2003; JO C 94 de 18/4/2002.

⁽¹⁴⁾ JO C 74 de 23/3/2005; JO C 133 de 6/6/2003.

⁽¹⁵⁾ JO C 302 de 7/12/2004.

⁽¹⁶⁾ JO C 241 de 7/10/2002.

⁽¹⁷⁾ JO C 302 de 7/12/2004.

⁽¹⁸⁾ JO C 220 de 16/9/2003; JO C 112 de 30/4/2004.

⁽¹⁹⁾ JO C 157 de 28/06/2005.

4.10.2 Os temas lamentavelmente tão actuais no âmbito da **investigação sobre a segurança**, como a «Protecção contra o terrorismo e a criminalidade», a «Segurança das infra-estruturas e serviços de utilidade pública», a «Segurança das fronteiras», «Segurança e sociedade», etc. possuem um carácter transversal e deveriam ser completados no âmbito da investigação das ciências humanas e socioeconómicas com temas como «Investigação sobre conflitos e paz» e a «Investigação cultural», para saber mais sobre os antecedentes dos conflitos e sobre as possibilidades de evitá-los ou preveni-los. Dever-se-ia colocar particular ênfase na **luta contra o terrorismo** e no controlo (ver ponto 6.4.3) das temíveis **armas de destruição em massa**.

4.11 No atinente ao programa específico «**Ideias**», o Comité alegra-se com o facto de as suas recomendações⁽²⁰⁾ terem encontrado algum eco. Estas referiam-se sobretudo à gestão autónoma do programa a cargo de um Conselho Europeu de Investigação (CEI), composto por cientistas de renome internacional. O Comité aproveita para reiterar a sua recomendação de recorrer igualmente a cientistas prestigiados vindos da investigação industrial. Com a maior veemência o Comité recomenda ao Parlamento Europeu e ao Conselho que aprovelem este novo tipo de apoio à investigação que seria analogamente gerido, por exemplo, por organismos tais como o *Medical Research Council* do Reino Unido o *Deutschen Forschungsgemeinschaft* da Alemanha.

4.11.1 Este programa, que tem por objectivo reforçar a excelência de **todas as áreas científicas e tecnológicas**, gerará um valor acrescentado europeu e contribuirá para aumentar a competitividade de UE à escala mundial. O Comité releva particularmente que⁽²¹⁾ «*apenas uma investigação de base livre e independente, uma investigação sem cadeias mas não sem limites estará à altura de fornecer a matéria-prima mais importante para o bem-estar futuro: novos conhecimentos.*». A importância da investigação de base e o seu desenvolvimento é também corroborada pela indústria⁽²²⁾.

4.11.2 Esta posição vai ao encontro da repetida sugestão do Comité de conferir o devido valor aos três pilares fundamentais do **triângulo da inovação – investigação de base, investigação aplicada e desenvolvimento** (de produtos e processos) – e criar deste modo as premissas ideais para um êxito completo. De uma outra óptica, esta abordagem é também indispensável do ponto de vista da multidisciplinaridade proposta pela Comissão. Além disso, o Comité volta a lembrar que as **fronteiras entre os conceitos** de investigação de base, de investigação aplicada e de desenvolvimento sempre foram **fluidas e arbitrárias** que não devem, portanto, ser impostas artificialmente por medidas administrativas.

⁽²⁰⁾ JO C 110 de 30/4/2004.

⁽²¹⁾ Citação do discurso do chanceler federal alemão na inauguração do Ano Einstein 2005. Nesse mesmo discurso o chanceler afirmou ainda que «*todavia, ao mesmo tempo, a investigação de base não precisa da certeza de poder prescindir da pressão da sua aplicabilidade imediata e da obrigação de demonstrar continuamente a sua utilidade [...]*».

⁽²²⁾ *The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology* by SPRU – Science and Technology Policy Research. Alister SCOTT, Grové STEYN, Aldo GEUNA*, Stefano BRUSONI, Ed Steinmueller, 2002.*

4.12 O Comité louva o reforço das medidas adoptadas na área temática «**Pessoas**» e no âmbito das **acções Marie Curie** que dele fazem parte. Este programa já provou ser um instrumento essencial e extraordinariamente bem sucedido na formação e promoção de «**cientistas europeus**» e no aumento do **poder de atracção do Espaço Europeu de Investigação** sobre os cientistas de todo o mundo. O Comité reafirma que os investigadores não são apenas criadores de novos conhecimentos mas também os principais portadores (difusores) destes conhecimentos entre os vários países e continentes e entre os organismos de investigação e a indústria e, por conseguinte, também entre a investigação e a aplicação.

4.12.1 Também fazem parte deste programa a **formação ao longo da vida e a progressão na carreira, bem como parcerias e formas de contacto entre empresas e universidades**. Enquanto o primeiro objectivo incide na qualificação de jovens investigadores e, especialmente, no seu desenvolvimento profissional – e ainda no aperfeiçoamento de investigadores mais experientes (ver ponto seguinte) –, o segundo objectivo consubstancia a importante tarefa de conceber e promover programas de cooperação a longo prazo entre os estabelecimentos do ensino superior e a indústria, sobretudo as PME, ou seja, de sustentar o supramencionado triângulo da inovação. Urge, portanto, promover a **mobilidade entre os sectores público e privado**. Esta medida favorecerá igualmente a mobilidade e as parcerias com a agricultura ou as instituições políticas.

4.12.2 O Comité foca assim simultaneamente a **função principal das universidades** enquanto **instituições de investigação e de formação**. Mas para que as universidades possam cumprir a sua própria missão é imprescindível adequar a estes objectivos o seu equipamento técnico/o seu material, o seu orçamento para recursos humanos e a sua estrutura organizativa (ver ponto 4.15.4). É justamente aqui que há deficiências gravíssimas, sobretudo se compararmos com a situação das universidades mais prestigiadas, por exemplo, as americanas. O Comité aprez-se, pois, verificar que a Comissão está a preparar uma comunicação sobre esta questão tão crucial, sobre a qual o Comité tenciona emitir parecer. Neste contexto, pode-se antecipar desde já um aspecto fundamental para o Programa-quadro: o imperativo de adaptar os instrumentos de apoio às dimensões habituais dos projectos dos grupos de investigação universitários.

4.13 O Comité aplaude os esforços da Comissão no sentido de criar um **perfil profissional coerente do «investigador europeu»** desenvolvendo para tal um percurso profissional seguro e adequando consentâneo com as regras do mercado interno. O Comité já antes advertiu⁽²³⁾ que o capital humano é o recurso mais delicado e mais precioso da I&D e que apoia os esforços da Comissão no sentido de aumentar e manter os recursos humanos. Concorde com a Comissão quando diz que não só é preciso melhorar os contratos pessoais dos investigadores como adaptar e transferir em todos os tipos de mobilidade todos os elementos da protecção social e do regime de reformas.

⁽²³⁾ JO C 110 de 30/4/2004.

4.13.1 Se não for viável oferecer a cientistas jovens e idóneos um **percurso profissional atraente e previsível** (EUA: *tenure-track*), estes irão procurar trabalho fora da Europa ou dedicar-se a outras actividades. A mobilidade dos cientistas é necessária e desejada não só na Europa mas também entre a UE e muitos outros países, mas esta constatação não deverá provocar uma perda líquida (*brain-drain*) dos mais talentosos. Dada a importância da coesão familiar, um aspecto essencial neste contexto é a opção de «casais com dupla carreira».

4.13.2 O Comité remete a propósito para a recomendação da Comissão de 11 de Março de 2005 sobre a **Carta Europeia do Investigador** ⁽²⁴⁾ e um Código de Conduta para o Recrutamento de Investigadores, que deverá servir os objectivos supra-mencionados. Louva a intenção que dela transparece e muitos dos detalhes específicos que a ajudarão a concretizar. Lamenta, por isso, que a regulamentação proposta vá demasiado longe em certos pontos e dificulte deste modo a sua aceitação por parte da comunidade científica e comprometa os seus desígnios, em princípio, inteiramente correctos. Considera algumas das suas formulações e recomendações pouco claras ou equívocas ou até mesmo capciosas ⁽²⁵⁾. Este facto poderá, designadamente, comprometer a simplificação dos procedimentos (ver ponto seguinte) ou induzir a decisões erradas. O Comité recomenda, por isso, que se pondere a hipótese de reexaminar atentamente esta regulamentação tão importante.

4.14 Também neste contexto o Comité se compraz com a intenção explícita da Comissão de, no âmbito da «**simplificação**», tornar menos complexas as várias medidas e disposições inerentes ao processo de apresentação de propostas e ao processo de decisão e, por conseguinte, mais conviviais para os proponentes. Afinal, os custos e os esforços consideráveis decorrentes da apresentação e do deferimento das propostas e do processo de decisão constituem um dos obstáculos mais importantes para os utilizadores vindos do mundo científico e industrial. Este problema afecta particularmente as PME e o seu potencial de inovação mas também os pequenos grupos de investigadores adstritos às universidades. Processos mais conviviais para os investigadores aumentariam sem sombra de dúvida a eficácia do apoio europeu ao sector e contribuiriam,

⁽²⁴⁾ JO L 75 de 22/3/2005, p. 67.

⁽²⁵⁾ Segundo a Comissão, não se deve esquecer: (a) que a principal tarefa da investigação é criar novos conhecimentos, enquanto a questão de saber o que pode servir à humanidade ou o que poderá ser pertinente para a sociedade não fornece critérios judiciosos para avaliar cada um dos casos (ver a propósito JO C 221 de 7/8/2001 – Capítulos 4 e 6 (p.ex. ponto 6.7.1) bem como a nota 14) ou (b) que a «investigação em duplicado» é essencial não só para a aquisição de novos conhecimentos mas também justamente para a sua disseminação e o seu aprofundamento e ampliação (ver JO C 221 de 7/8/2001 – pontos 4.7.5 e 4.7.6). Com regras demasiado constringentes é impossível ter uma investigação de qualidade, já que esta carece de uma certa liberdade de acção.

As medidas mais eficazes para penetrar em novos territórios e obter bons resultados são o apelo aos melhores investigadores, especialmente os que têm experiência em cargos dirigentes, a aquisição e a estimulação dos melhores cientistas, bem como um apetrechamento suficiente e fiável com aparelhos e meios de investigação (massa crítica). Convém consultar neste contexto o JO C 204 de 18/7/2000 e o JO C 110 de 30/4/2004. É impossível quantificar ou objectivar o grau de qualificação de um investigador. A sua avaliação depende inevitavelmente da apreciação dos seus colegas de profissão mais experientes.

além disso, para melhorar junto dos cidadãos europeus a «imagem de Bruxelas», associada infelizmente a conceitos tais como «burocracia» e «excesso de regulamentação». O Comité lembra a sua recomendação a este respeito e reafirma o seu apoio ao relatório Marimon ⁽²⁶⁾. **É fundamental que os proponentes sintam que vale a pena apresentar propostas e se vejam compensados pelos custos e riscos associados a este procedimento.**

4.14.1 O Comité está ciente de que esta abordagem se repercute na **dialéctica** entre a necessária **transparência**, as disposições do **Tribunal de Contas Europeu** e a **margem de apreciação** técnica do conjunto de decisores. Tal pode e deve significar que a Comissão e as agências por ela mandatadas passarão a exigir mais responsabilidade individual das partes envolvidas (aqui convirá, aliás, reexaminar o risco inerente à sua responsabilidade pessoal), o que requer delas elevados conhecimentos especializados. O Comité reitera, por isso, a sua sugestão de recorrer para o efeito a peritos especializados com alguns anos de experiência. O Comité remete para as suas recomendações anteriores a este respeito ⁽²⁷⁾.

4.14.2 Para inovar e superar a mediocridade é imprescindível uma certa predisposição para **aceitar a insegurança e o risco de insucesso**. Nem os avanços na terra incógnita de uma qualquer área científica ou tecnológica nem a demanda do desconhecido podem ser planeados ou apresentados à partida como um êxito garantido. Antes pelo contrário: se já se sabe tudo como se vai adquirir novos conhecimentos? Por isso, o insucesso não deve ser considerado como tal mas como um conhecimento útil no processo de «tentativas e de erros». **Oportunidade e risco são duas faces da mesma medalha.**

4.14.3 Apenas será recomendável a criação de agências externas se isso garantir uma nítida melhoria dos procedimentos administrativos e uma clara vantagem ao nível dos custos. Eventuais **despesas administrativas não poderão em caso algum reduzir a dotação financeira disponível para a investigação propriamente dita!**

4.15 O Comité saúda especialmente os importantes subprogramas ao abrigo do programa específico «**Capacidades**» que compreendem os seguintes aspectos: infra-estruturas de investigação, investigação em benefício das PME, regiões do conhecimento, potencial de investigação, ciência e sociedade e actividades de cooperação internacional.

4.15.1 É de salientar o objectivo primordial de integrar mais consequentemente as **pequenas e médias empresas (PME)** no processo de investigação e inovação e criar para isso um contexto favorável e instrumentos adequados.

⁽²⁶⁾ Relatório de um painel de peritos presidido por MARIMON, 21 de Junho de 2004, sexto Programa-quadro.

⁽²⁷⁾ JO C 204 de 18/7/2000 (CES 595/2000, ponto 9.8.4).

4.15.2 O apoio financeiro ao abrigo do **programa de inovação** poderá converter-se num instrumento muito válido para a **promoção das PME** ⁽²⁸⁾. Seja como for, os procedimentos deverão ser exequíveis e ter uma ordem de grandeza adequada às PME. O Comité considera que, dependendo do êxito do programa de inovação, conviria ponderar no ulterior aumento do apoio explícito às PME, actualmente de 15 %, sobretudo face às necessidades dos novos Estados-Membros. O Comité reitera a sua afirmação mais acima de que as perspectivas de êxito das PME criadas expressamente para desenvolver e comercializar produtos inovadores de tecnologia avançada dependem sobretudo de uma dotação adequada de capital de arranque e de **capital de risco** que lhes permita superar com bons resultados os primeiros cinco a dez anos de actividade. A investigação no âmbito da economia e da política económica poderão dar um contributo essencial neste sentido.

4.15.3 São também essenciais os objectivos de otimizar e desenvolver a **infra-estrutura da investigação**, de criar **agregados** regionais centrados na investigação, bem como de promover e explorar o potencial de investigação das **regiões de convergência e ultraperiféricas da UE**. A criação de novas infra-estruturas de investigação e a ampliação das existentes favorecerá acelerará a constituição de agregados regionais centrados na investigação. Mas também aqui o êxito será sobretudo determinado pela previsão de uma dotação de **capital de risco** adequada.

4.15.4 O Comité salienta o imperativo de adoptar as medidas infra-estruturais indispensáveis para o apetrechamento das universidades (ver ponto 4.12.2). O Comité chama, neste contexto, a atenção para o facto de terem já sido criados em várias zonas da UE agregados de empresas de tecnologia avançada muito bem sucedidos que se agrupam em torno de universidades e/ou de centros de investigação e favorecem o crescimento e a inovação da área económica circundante. Consultar a propósito também o ponto 4.16.2.

4.15.5 Mais adiante voltaremos à importância de **centros de cálculo europeus de excelência** como novas medidas infra-estruturais essenciais (ver ponto 5.8).

4.15.6 O Comité sugere, por outro lado, que a área temática «**Ciência na sociedade**» ⁽²⁹⁾ seja retirada do programa específico «Capacidades» em que se encontra actualmente e, sob reserva de uma eventual integração no programa específico «Ideias», passe a fazer parte do **subprograma prioritário «Ciências económicas e ciências humanas»**. Deste modo, seria possível aproveitar melhor as possíveis sinergias entre estes temas e estabelecer as necessárias complementaridades. Ficaria ainda mais evidente que a dotação orçamental destas áreas temáticas parcialmente sobrepostas representa 3 % dos programas temáticos prioritários.

⁽²⁸⁾ COM(2005) 121 final — 2005/0050 (COD).

⁽²⁹⁾ Esta recomendação tem essencialmente por base os estudos sociológicos sobre o tema «Ciência na sociedade». Em contrapartida, a dotação orçamental destinada a apoiar medidas (exposições, museus, reuniões) em prol da divulgação científica («*Communicating Sciences*»), ou seja, os seus resultados e métodos de trabalho, continua a fazer parte do programa específico «Capacidades».

4.15.7 Uma boa e profícua cooperação internacional no âmbito da investigação e da formação é uma componente fundamental da parceria mundial e constitui a essência da investigação e do desenvolvimento científicos. As actividades de **cooperação internacional** ⁽³⁰⁾ a coberto do programa «Capacidades» vão ao encontro do importante objectivo da cooperação (ver também ponto 4.13.1) com os países candidatos à adesão, os países vizinhos e os países em desenvolvimento e emergentes. O Comité regozija-se com o facto de os subprogramas «Cooperação» e «Pessoas» possibilitarem e, em casos pontuais, institucionalizarem a cooperação com os países mais avançados ao nível técnico-científico, como os **EUA** e o **Japão**, mediante acordos bilaterais especiais. Embora reconhecendo que esta cooperação terá de nascer das exigências de cada uma das disciplinas, o Comité recomenda que estes aspectos sejam relevados e mais evidenciados na apresentação do Programa-quadro.

4.16 **Continuidade e instrumentos de apoio à investigação (mecanismos de financiamento)**. O Comité já formulou em parecer anterior recomendações sobre estes dois aspectos que deseja agora corroborar. Face à premência de uma maior **continuidade**, o Comité volta a recordar que, nesse sentido, é preciso manter os instrumentos que já deram provas da sua eficácia e garantir aos proponentes uma certa flexibilidade na sua escolha. Todavia, no procedimento de exame pericial das candidaturas não é sancionada a escolha de um instrumento (que não se encontra entre os favoritos da Comissão) nem é estabelecida para eles uma hierarquia. O Comité vê um contributo para a continuidade no **prolongamento do período de duração do Programa-quadro**, mas apenas se for prevista uma dotação financeira adequada.

4.16.1 Alguns dos **instrumentos** têm agora **outras denominações** ou são **inteiramente novos**. Também neste ponto o Comité reitera a sua recomendação geral de, por um lado, ter a máxima prudência na introdução de novos instrumentos como na alteração das suas denominações (dada a exigência de continuidade) e, por outro, deixar bem claro que nas necessárias experiências com os novos instrumentos se trata em primeira instância de uma fase experimental.

4.16.2 A par das já antes mencionadas **plataformas tecnológicas**, as **iniciativas tecnológicas conjuntas** são também um novo instrumento que contribuirá para a constituição de parcerias público-privadas a longo prazo. Não obstante o Comité continuar à espera de que a Comissão explique melhor o que entende por tais iniciativas e, designadamente, o que as distingue das plataformas tecnológicas, a indústria e muito especialmente as PME depositam nelas grandes expectativas. Isto porque poderiam redundar, designadamente, em redes cooperativas entre grandes empresas e PME, mas também com universidades e centros de investigação ou, em termos mais gerais, em mais investimentos do sector privado em I&D (ver ponto 4.15.4). Por este motivo, seria oportuno não só dar maior relevo ao contexto e aos modos de funcionamento das iniciativas tecnológicas conjuntas mas também, passado o tempo necessário, verificar se as expectativas depositadas neste instrumento se transformam em realidade.

⁽³⁰⁾ Ver o número especial da revista da Comissão Europeia *RTD info* de Julho de 2005.

4.16.3 A Comissão deveria ter todo o cuidado para não se repetirem, na introdução de novos instrumentos, os erros cometidos na criação de «redes de excelência» (sexto Programa-quadro). Nesse caso, uma política de informação incorrecta criou uma certa **confusão** e interpretações diversas por parte de todas as partes envolvidas, até mesmo dentro da própria Comissão. O Comité presume que haverá uma nova oportunidade para tratar este tema em pormenor num próximo parecer. **Aplauda** a proposta da Comissão de incluir nos mecanismos de financiamento também os **artigos 169.º e 171.º** do Tratado CE.

5. Observações na especialidade

5.1 As observações na especialidade concentram-se sobretudo nas várias áreas temáticas do **programa específico «Cooperação»**, que constituem o núcleo do Programa-quadro. Convém repetir que o Comité saúda, em termos globais, as propostas da Comissão e exorta à sua aplicação.

5.2 O Comité começa por focar o aspecto dos **temas horizontais transversais** que, pela sua natureza, carecem de uma coordenação e de uma direcção abrangentes e que, como tais, compreendem igualmente o **subprograma «Ciências socio-económicas e ciências humanas»** (ver ponto 5.8). Embora seja inevitável uma subdivisão interna dos vários programas, também por razões administrativas, seria conveniente reconhecer, elaborar e aproveitar as **interligações gerais** entre os muitos problemas por resolver. Neste caso o Comité recomenda que se proceda a uma coordenação global e se procure descobrir as relações transversais existentes.

5.2.1 O tema da investigação sobre **segurança e combate ao terrorismo**, que dele faz parte, já foi abordado no capítulo 4.

5.2.2 É também digno de nota o exemplo da **evolução demográfica** ⁽³¹⁾. A investigação deste fenómeno abrange um vasto leque de actividades que vão desde o levantamento dos fenómenos demográficos, das suas causas e tendências, passando pelo baixo índice de natalidade, já preocupante em muitos Estados-Membros, até às consequências de um aumento tendencial constante da esperança de vida média. Neste último caso é necessária investigação no âmbito da geriatria e da medicina e das técnicas de prestação de cuidados ⁽³²⁾. É fundamental referir aqui as questões socioeconómicas que derivam desta complexa problemática.

5.2.3 Também o tema **saúde** (ver ponto 5.9) é, no fim de contas, um tema transversal visto ser determinado pelo estilo de vida (condições de trabalho), pelas influências ambientais, pelo tipo de alimentação, pela disposição à vacinação, pelas situações de dependência, etc..

5.3 Mas igualmente alguns dos subprogramas revelam *eo ipso* um **carácter particularmente transversal**. Com efeito,

graças à sua multidisciplinaridade, os seus resultados não beneficiam apenas directamente a eficiência da indústria europeia mas também dos outros subprogramas (ver novamente ponto 5.2).

5.4 Isto é ainda mais verdade no caso dos subprogramas **Tecnologias da informação e da comunicação (TIC)**, bem como **biotecnologia, nanociências, nanotecnologias, materiais e novas tecnologias de produção**. Também o subprograma **Energia** está estreitamente interligado com os subprogramas **Ambiente** e **Transportes**. Por este motivo, na melhor das hipóteses, apenas será viável uma avaliação qualitativa do equilíbrio entre os vários subprogramas. É, pois, fundamental ter presente esta limitação nas observações seguintes.

5.5 As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são, por exemplo, tecnologias-chave para todos os sectores da indústria, da economia, dos serviços, da ciência e da técnica, incluindo a segurança e a defesa. São, além disso, um elemento determinante da concorrência internacional. Também dada a importância dos computadores de alto rendimento para muitas áreas essenciais, desde o clima, a segurança e a investigação de materiais até à síntese de novos medicamentos, há na Europa uma forte necessidade de recuperar terreno neste domínio sobretudo em relação ao Japão e aos Estados Unidos. Isto aplica-se não só à criação de centros de cálculo europeus de grande capacidade (uma tarefa mais própria dos programas «Capacidades» ou «Infra-estruturas») como ao desenvolvimento europeu autónomo de *hardware* e *software* indispensáveis para o efeito.

5.5.1 Ressalta, no entanto, que a grande fatia do orçamento se destina, tal como aconteceu já no sexto Programa-quadro, ao subprograma TIC. Dada a importância – também macroeconómica – de outros temas como especialmente a energia ou, por exemplo, a saúde, deve perguntar-se neste ponto, dada a permeabilidade entre os programas, se são viáveis **deslocações da ênfase**. A resposta a esta pergunta depende, designadamente, em que medida o programa TIC contribuirá, numa fase preliminar, para outros programas como, por exemplo, os de investigação no sector da segurança e do espaço.

5.5.2 À luz deste exemplo, o Comité recomenda em geral que, na execução do Programa-quadro, se permita uma **certa flexibilidade na afectação de recursos orçamentais** entre os vários subprogramas e se tire partido da permeabilidade prevista, por exemplo, através de concursos comuns de adjudicação para os vários subprogramas. A observação sobre as TIC vale analogamente para os subprogramas «Transportes» e «Espaço» (p.ex. a aeronáutica).

5.5.3 O Comité manifesta uma vez mais a sua satisfação pelo arranque do **projecto Galileo** que é um paradigma da aplicação do princípio da subsidiariedade. O Comité divisa igualmente nesta tecnologia e, sobretudo, na sua utilização elementos característicos de um projecto multidisciplinar transversal que é simultaneamente extremamente inovador no plano técnico.

⁽³¹⁾ CESE 818/2005.

⁽³²⁾ JO C 74 de 23/03/2005.

5.6 O Comité reafirma o seu regozijo face à inclusão no Programa-quadro do importante subprograma **Energia**, o que vai ao encontro de uma recomendação que fez repetidas vezes. Mas mesmo considerando que o Programa-quadro Euratom também se concentra fundamentalmente na investigação energética, pensa que este tema tão vital – e extremamente actual – mereceria um peso ainda maior. A energia é a «seiva» de uma economia competitiva. Mas, como se sabe, não só a UE depende, de uma forma inquietante, **das importações de fontes de energia primárias**, como também se desenha a médio prazo uma situação global de escassez de recursos. A solução do problema da energia repousa na investigação e no desenvolvimento.

5.6.1 O Comité compraz-se, por isso, em verificar a enorme importância conferida ao desenvolvimento das **fontes de energia renováveis**. Estas desempenham, com efeito, um papel crucial na problemática global da energia e do ambiente (aquecimento global). O Comité remete a propósito para os seus muitos pareceres ⁽³³⁾ que abordam o espectro total das necessidades de investigação no âmbito das energias renováveis – desde a energia geotérmica, passando pela biomassa, energia solar e eólica, até às técnicas de acumulação. Graças ao Programa-quadro, estas fontes de energia receberão ajudas muito mais substanciais para completar as várias medidas de apoio à comercialização (p.ex. leis sobre o aprovisionamento da rede pública em electricidade) que, por seu turno, contribuirão para desenvolver produtos comercializáveis. Sugere ainda a realização de estudos que examinem mais atentamente o balanço energético dos sistemas renováveis sobretudo perante as dúvidas manifestadas ultimamente em relação ao rendimento energético positivo de alguns biocombustíveis ⁽³⁴⁾.

5.6.2 O Comité adverte, todavia, para o facto de a utilização de **fontes de energia «tradicionais»** como **o carvão, o petróleo e o gás natural** ⁽³⁵⁾ ter sido até à data a espinha dorsal do aprovisionamento energético europeu e mundial e de continuar a sê-lo futuramente, pelo menos nas próximas décadas. Assim sendo, todas as medidas de investigação e desenvolvimento que contribuem para **aumentar a eficiência** da produção, do transporte e do emprego destas fontes de energia – e portanto directa ou indirectamente também para a redução das emissões de gases com efeito de estufa – são de enorme significado para as políticas económica e ambiental. É certo que estes pontos são tratados no capítulo do subprograma «Energia» consagrado à **redução das emissões de CO₂** (incluindo a captação e armazenamento de CO₂) e ao aumento da eficiência, mas conviria mesmo assim assegurar a afectação dos recursos necessários. Além disso, esta área temática apresenta uma sinergia transversal com os subprogramas **Materiais** e **Transportes**. O Comité acolhe favoravelmente, neste contexto, o programa de investigação nos sectores do carvão e do aço ⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ JO C 241 de 7/10/2002. JO C 221 de 8.9.2005 e JO C 286 de 17.11.2005.

⁽³⁴⁾ Artigo de David PIMENTEL e Ted. W. PATZEK na revista *Natural Resources Research* – Vol. 14, n.º 1, 2005.

⁽³⁵⁾ JO C 120 de 20/05/2005.

⁽³⁶⁾ JO C 294 de 25/11/2005.

5.6.3 O Comité recomenda, por conseguinte, que, para além das actividades de investigação e de desenvolvimento no âmbito das energias renováveis, se dê às tecnologias energéticas que utilizam combustíveis fósseis um peso mais adequado à sua importância. Isto é tanto mais ingente quanto se sabe que nas próximas duas décadas a maioria das actuais centrais que utilizam a combustão de fontes de energia fósseis será substituída e serão construídas, em seu lugar, novas centrais (só na UE são algumas centenas!). A utilização das **técnicas mais modernas** é aqui fundamental sob o ponto de vista económico e ambiental. Não por último, refira-se que os elevados preços praticados nos colocam a questão de saber a partir de quando as técnicas de extração de combustíveis do carvão serão uma alternativa economicamente competitiva.

5.6.4 Para mais detalhes, o Comité remete para os seus pareceres anteriores e outros mais recentes ⁽³⁷⁾ sobre a investigação energética e a problemática da energia.

5.7 Para rematar este assunto, convém assinalar que a melhoria das técnicas de aproveitamento energético representa também uma das principais medidas para contrariar as alterações climáticas e outras influências nefastas para o ambiente ⁽³⁸⁾.

5.7.1 Face ao exposto, seria oportuno explorar a interligação temática entre estes dois subprogramas para otimizar a sua eficácia. Enquanto no subprograma Ambiente (incluindo as alterações climáticas) as actividades de investigação têm por alvo um **diagnóstico**, o subprograma Energia serve sobretudo para encontrar uma **terapia**.

5.7.2 Mas no subprograma Ambiente deveriam igualmente ser detectadas e aproveitadas as conexões e as principais sinergias entre análise e diagnóstico (p.ex. «geologia dos fundos marinhos») e possível terapia (p.ex. «protecção dos fundos marinhos»).

5.8 Também o subprograma **Ciências económicas e ciências humanas**, integrado no programa **Ciência na sociedade**, deveria ser considerado, conforme recomenda o ponto 4.15.5, um tema transversal. O Comité lembra, além disso, a sua recomendação de relacionar mais consequentemente as ciências naturais com as ciências humanas (inclusivamente as ciências sociais), os seus actores e os seus métodos e critérios ⁽³⁹⁾. As ciências sociais e as ciências humanas deveriam ser tidas em conta nas actividades de investigação que incidem especificamente nos aspectos causais da segurança.

5.8.1 Neste contexto, o Comité realça a importância extraordinária de realizar **estudos económicos** para desenvolver procedimentos mais adequados à concretização do mercado interno e da Estratégia de Lisboa, face à concorrência global e aos efeitos da globalização. Salienta a urgência de estudos e de assessoria política (ver o programa do Centro Comum de

⁽³⁷⁾ JO C 241 de 07/10/2002; JO C 133 de 6.6.2003; JO C 108 de 30.4.2004; JO C 110 de 30.4.2004; JO C 302 de 17.12.2004; JO C 286 de 17.11.2005; JO C 120 de 20.5.2005.

⁽³⁸⁾ Ver. artigo no número de Setembro de 2005 de «*Deutsche Physikalische Gesellschaft*» (Sociedade Alemã de Física) intitulado «*Klimaschutz und Energieversorgung in Deutschland 1990-2020*» (Alterações climáticas e aprovisionamento energético na Alemanha 1990-2020).

⁽³⁹⁾ Trata-se aqui de uma questão muito complexa tratada, parcialmente, no JO C 221 de 7/8/2001 (ponto 3.9 e capítulo 6).

Investigação, ponto 5.10.1) para analisar as causas do desemprego, os pontos fortes e os pontos fracos dos vários sistemas económicos e as suas causas, as suas consequências e a possível inversão da tendência demográfica. Não por último, o Comité frisa a necessidade de estudos sobre onexo causal entre investigação, inovação e prosperidade.

5.8.2 Este aspecto não diz respeito apenas às **ciências jurídicas**, mas afinal também aos fundamentos científicos de todas as políticas da UE como, por exemplo, as políticas social, jurídica e económica (política económica e monetária, fiscal, da inovação, etc.) e a política de segurança. Trata-se, porém, sobretudo das questões político-económico-jurídicas que se prendem com a evolução interna da UE, designadamente, o mercado interno, a coesão, a integração e a governação.

5.8.3 O Comité destaca ainda a questão particularmente candente da **obviedade política e cultural da União Europeia e das suas fronteiras**. Neste contexto, haveria que evidenciar as características comuns de uma cultura europeia, não só nas artes, na ciência, na arquitectura, na técnica e na moda, mas também na história do pensamento, do direito, do sistema de valores e da gestão da coisa pública. A ideia moderna de Estado tem a sua génese na Europa (embora tenha sido realizada pela primeira vez nos Estados Unidos). Tudo isto requer a realização de estudos que aprofundem o conceito de cultura, as suas facetas, as suas imprecisões, a sua hierarquia de valores e os seus equívocos.

5.8.4 Dada a multiplicidade de questões específicas importantes, a **dotação financeira** prevista para o subprograma «Ciências socioeconómicas e ciências humanas» poderia revelar-se **escassa** não obstante a proposta de fazer confluír para ela as verbas destinadas à área temática «Ciência na sociedade». Para uma avaliação definitiva será necessário ter em conta os aspectos humanísticos da investigação efectuada no âmbito dos outros subprogramas como, por exemplo, o da «Energia».

5.8.5 O Comité vê por bem lembrar ainda todas as **questões éticas** suscitadas pela dialéctica entre conhecimento, investigação e utilização, entre riscos e oportunidades. Uma questão importante, também à luz da Estratégia de Lisboa, diz respeito às relações e contradições entre posições ideológicas/dogmáticas, à disposição para correr riscos e ao progresso.

5.8.6 Isto faz-nos regressar novamente à área temática **Ciência na sociedade**. O Comité elaborou, aliás, um parecer circunstanciado⁽⁴⁰⁾ sobre esta matéria. Na linha deste seu parecer, o Comité acolhe favoravelmente o elenco de temas propostos em que é notório o desejo de aproximar mais a investigação e o conhecimento científico dos cidadãos, de melhorar a compreensão recíproca e de motivar sobretudo os jovens a escolher o percurso científico. Para o efeito, poder-se-ia organizar um fórum para facilitar o contacto dos cidadãos e dos consumidores com o mundo da ciência e da investigação e dar-lhes a oportunidade de exprimirem os seus pontos de vista.

5.8.6.1 Considera, pois, fundamentais as medidas que permitem o contacto directo ou até mesmo uma certa «participação»: museus de tecnologia, laboratórios especiais, «jornadas de iniciação no terreno», etc.. O mais importante, porém, é aumentar a qualidade e o poder de atracção sobre os alunos das aulas de **ciências naturais** e de tecnologia e voltar a conferir-lhes um lugar de destaque nos programas do ensino secundário. Tal servirá para despertar o interesse pelas ciências naturais e a tecnologia e facilitar a compreensão destas matérias. De facto, sem conhecer suficientemente uma matéria é impossível emitir qualquer juízo de valor.

5.8.6.2 Mas os conhecimentos científicos são também imprescindíveis para exercitar o pensamento e formar uma **concepção clara do mundo**.

5.8.6.3 No âmbito deste programa, é ainda fundamental envolver sistematicamente os investigadores no debate e nos processos de decisão e ter em conta os seus pontos de vista.

5.9 Um subprograma especialmente importante é o que diz respeito ao tema muito vasto da **saúde** já tratado várias vezes pelo Comité. Este compreende todas as actividades de investigação e de desenvolvimento associadas ao diagnóstico, à terapia, ao combate e à prevenção de doenças.

5.9.1 Neste contexto, convinha dar prioridade ao tratamento e à prevenção de doenças caracterizadas por um índice particularmente elevado de **mortalidade** e de **morbilidade** – no caso de crianças, adultos e idosos – ou que podem ter por consequência um elevado índice de mortalidade, como é o caso de epidemias incontrolláveis.

5.9.2 O aumento constante da esperança de vida média deve-se não só aos progressos da medicina, mas também à oferta de alimentos de qualidade cada vez melhor e mais saudáveis. No entanto, e justamente por isso, é cada vez mais frequente o surto de **doenças associadas ao estilo de vida** (p.ex. obesidade⁽⁴¹⁾, tabagismo) e de **doenças associadas à profissão e à idade**. O significado deste último tema já foi sublinhada repetidas vezes⁽⁴²⁾ e abrange não só aspectos médicos e humanos, mas também aspectos relevantes da macroeconomia, mais concretamente, a capacidade para trabalho e a prestação de cuidados e assistência. Isto aplica-se analogamente ao tema geral da organização e do financiamento do sistema de saúde e das aplicações dos progressos da medicina. Encontram-se nesta mesma situação as actividades de investigação destinadas a atenuar os problemas ligados à **deficiência**, cujo fito é aumentar a qualidade de vida das pessoas com deficiência e facilitar a sua possível integração no processo laboral.

5.9.3 No entanto, como não é similar a cobertura da problemática da deficiência e das questões de saúde que lhe são inerentes, os vários tipos de deficiência deverão ser focados em todos os sectores relevantes do programa.

⁽⁴⁰⁾ JO C 221 de 7/8/2001.

⁽⁴¹⁾ JO C 24 de 31/01/2006.

⁽⁴²⁾ Ver nota do ponto 5.2.2.

5.9.4 O Comité vê, além disso, por bem destacar a **dimensão internacional** do tema da saúde: por um lado, a cooperação com os países que realizam investigação intensiva e eficaz no sector e, por outro, alguns aspectos do apoio ao desenvolvimento na área da saúde. Esta dimensão confere especial relevância à cooperação com a Organização Mundial de Saúde.

5.9.5 Também a propagação à escala mundial de novos agentes patogénicos é um tema internacional que torna imprescindível a cooperação com a OMC.

5.9.6 A cooperação internacional oferece, além disso, a oportunidade de realizar estudos clínicos aprofundados incidindo não só sobre a população em geral mas também sobre as várias faixas etárias – crianças, adultos e idosos.

5.9.7 A notável actividade de I&D do sector privado (indústria farmacêutica e de equipamento médico) na área da saúde é um bom exemplo da aplicação do artigo 169.º do TCE à **parceria entre investigação privada e investigação financiada com dinheiros públicos** (também por parte dos Estados-Membros).

5.10 **Centro comum de investigação (CCI)** (acções não-nucleares)

5.10.1 O CCI opera nos âmbitos que mais se adequam à prestação de **apoio científico e técnico às políticas da UE**. Entre eles encontram-se áreas fulcrais como o desenvolvimento sustentável, alterações climáticas, alimentação, energia, transportes, produtos químicos, métodos alternativos aos ensaios em animais, política de investigação, tecnologias da informação, métodos e materiais de referência, biotecnologias, riscos, perigos e impactos socioeconómicos da biotecnologia e ainda técnicas avançadas de análise e modelização económicas. Outra das suas incumbências é o desenvolvimento de **dados de referência** científicos e tecnológicos destinados a diversos âmbitos da vigilância ambiental e alimentar, o que constitui um contributo muito valioso para a elaboração de normas comunitárias.

5.10.2 O Comité vislumbra outra tarefa comunitária na coordenação dos institutos nacionais de metrologia e de normalização com base na divisão do trabalho e da participação simultânea nos seus programas. No interesse do mercado interno e da integração europeia, em geral, seria oportuno ponderar na criação de um **Gabinete Europeu de Normalização** em que participariam as instituições nacionais homólogas, as indústrias relevantes e o CCI. A diversidade actual poderia oferecer a possibilidade de aplicar métodos paralelos, comparar vários métodos e introduzir novidades num contexto caracterizado por um equipamento e uma coordenação particularmente fiáveis.

5.10.3 O Comité congratula-se em observar que as actividades do CCI se enquadram na **comunidade científica internacional**. Considera, todavia, que um enquadramento deste tipo seria igualmente muito útil para as ciências socioeconómicas e as ciências humanas a que se refere o ponto 5.8.

6. O sétimo programa-quadro da Euratom

6.1 **Fusão termonuclear controlada.** O Comité reitera as observações feitas num seu recente parecer sobre a «Fusão nuclear»⁽⁴³⁾, ou seja, que a utilização pacífica da energia da fusão nuclear pode constituir uma solução duradoura para os problemas energéticos por ser sustentável, compatível com o ambiente e competitiva. Tal como a cisão nuclear, a fusão nuclear não produziria emissões de gases com efeito de estufa e apresentaria, além disso, outras vantagens fundamentais.

6.1.1 Felicita a Comissão e os demais actores envolvidos pelo êxito das suas negociações, também sugeridas pelo Comité, as quais tornaram possível trazer para a Europa a realização do importante projecto internacional ITER. O **ITER**⁽⁴⁴⁾ representa um passo decisivo para o futuro reactor de demonstração DEMO. No entanto, isso comporta a obrigação de financiar este projecto de acordo com o contrato firmado e accionar os respectivos programas de preparação e de acompanhamento, bem como os que se destinam a preparar o **DEMO**.

6.1.2 Neste contexto, o Comité apela aos Estados-Membros que participem, por sua vez, em maior escala no programa de fusão europeu e apoiem os laboratórios associados ao programa. O Comité está ciente de que o programa de fusão entrou numa fase cuja realização requer uma afectação de recursos mais substancial do que a anterior. Considera esta dotação inteiramente justificada e necessária face ao potencial desta fonte energética e à gravidade do problema de energia.

6.1.3 Para mais detalhes, o Comité remete para o parecer⁽⁴⁵⁾ que emitiu recentemente sobre esta matéria. Neste documento dá notícia da evolução das actividades de **preparação do DEMO** (desenvolvimento de materiais, de revestimentos, concepção do sistema, etc.) e dos estudos com vista a melhorar os **conceitos de confinamento**.

⁽⁴³⁾ JO C 302 de 7/12/2004.

⁽⁴⁴⁾ O ITER produzirá 500 MW de energia de fusão. Trata-se da fase intermédia entre as experiências em curso no âmbito da física dos plasmas, como é o caso do JET, e primeira central de fusão experimental capaz de produzir electricidade (DEMO). Há um projecto internacional, com sede em Cararachen (França), envolvendo os seguintes parceiros: China, EUA e Suíça, por um lado, e Japão, Coreia, Rússia e EUA, por outro.

⁽⁴⁵⁾ Ver nota 44.

6.2 **Cisão nuclear e protecção contra radiações.** A energia nuclear é a principal fonte de produção de electricidade de base sem emissões de carbono de que se dispõe actualmente. Todavia, há uma parte da população que nutre um profundo receio perante os riscos inerentes ao funcionamento das centrais nucleares e à segurança da deposição final dos combustíveis nucleares irradiados. O Comité remete a propósito para o seu parecer sobre a energia nuclear ⁽⁴⁶⁾ (cisão nuclear) e para o chamado «pacote nuclear» ⁽⁴⁷⁾. Já neste último se congratulava «pela intenção da Comissão de no futuro continuar a promover a investigação no domínio da segurança das instalações nucleares e da gestão dos resíduos radioactivos e a coordenar essa investigação a nível comunitário». As medidas propostas pela Comissão são de aplaudir porque se enquadram perfeitamente neste desiderato.

6.2.1 **Sistemas de reactores.** Trata-se aqui da investigação destinada, por um lado, a garantir a operação contínua em condições de segurança de sistemas de reactores existentes (incluindo instalações do ciclo de combustível) e, por outro, a avaliar o potencial e os aspectos de segurança de futuros sistemas de reactores.

6.2.1.1 Esta preocupação que o Comité aprecia especialmente por ser tão fundamental deveria culminar no **desenvolvimento de sistemas de reactores inovadores**. A história da técnica ensina que os maiores progressos se alcançam por meio do aperfeiçoamento ou da sucessão de gerações de sistemas e de conceitos. Dada a importância que a energia nuclear reveste para a política energética, dever-se-ia explorar e aproveitar o potencial ainda existente, o que equivaleria a um aumento da segurança, a uma redução dos resíduos radioactivos (com uma vida extremamente longa), ao racionamento dos recursos existentes e à exploração de novos recursos.

6.2.2 **Protecção contra radiações.** O objectivo é aprofundar a base científica necessária para um sistema de protecção da população de radiações ionizantes como as decorrentes da utilização da radioactividade ou de outras fontes de radiações na medicina, na investigação e na indústria (incluindo a produção de energia nuclear). Um âmbito de investigação fundamental é o **efeito da exposição a doses de radiação muito baixas**, o qual, embora sendo difícil de determinar estatisticamente, continua a ser objecto de opiniões contraditórias.

6.2.3 É também particularmente importante a evolução no âmbito do controlo técnico da aplicação das **medidas de não proliferação** de materiais ou técnicas para a produção de armas nucleares.

6.3 Tanto para o desenvolvimento da central de fusão nuclear como para o funcionamento seguro e o aperfeiçoamento de reactores de cisão nuclear, urge **formar uma nova geração** de recursos humanos altamente qualificados e **treiná-la** em instalações experimentais adequadas. Tal apenas será possível se, na Europa, a tecnologia nuclear readquirir uma ordem de valor mais elevada que reacenda o interesse das novas gerações de cientistas. A **investigação e a formação** deverão formar aqui uma **simbiose** segundo métodos comprovados.

6.3.1 Para mais detalhes, o Comité remete para o parecer ⁽⁴⁸⁾ que emitiu recentemente sobre esta matéria.

6.4 Centro Comum de Investigação – Programa EURATOM

6.4.1 O Comité regista com agrado que o Centro Comum de Investigação (CCI) **apoie a tomada de decisões políticas** na área nuclear, inclusivamente a concretização das estratégias actuais, a sua supervisão e as respostas às novas exigências.

6.4.2 O Comité considera lógico que o programa «nuclear» do CCI tenha definido como **temas principais a gestão dos resíduos, a segurança e a protecção**. É justamente aqui que residem as preocupações dos cidadãos e a necessidade de encontrar soluções fiáveis. O Comité presume que estas actividades serão também articuladas em rede e coordenadas com as dos Estados-Membros.

6.4.3 Outra tarefa essencial é, na opinião do Comité, desenvolver (posteriormente) processos que permitam a vigilância ainda mais eficaz da **não proliferação** de materiais e de técnicas para a produção de armas nucleares (ver ponto 4.10.2).

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽⁴⁶⁾ JO C 110 de 30/4/2004.

⁽⁴⁷⁾ JO C 133 de 6/6/2003.

⁽⁴⁸⁾ Ver notas anteriores.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013)»

COM(2005) 121 final — 2005/0050 (COD)

(2006/C 65/03)

Em 25 de Abril de 2005, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 56.º, com o n.º 3 do artigo 157.º e com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 20 de Outubro de 2005, tendo sido relator Bernhard WELSCHKE e co-relatora Lucia FUSCO.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Observações preliminares

1.1 Muitos dos indicadores para o crescimento, o emprego e a inovação apontam para uma queda da competitividade da União Europeia ao nível mundial, sendo este um processo que persiste. O maior desafio económico e social que se coloca agora à UE consiste em combater o desemprego, criar novos postos de trabalho e, assim, promover uma base duradoura para o necessário crescimento económico.

1.2 As empresas têm um papel central a desempenhar para fazer face a este repto. 98 % das empresas europeias são PME (pequenas e médias empresas) que criam 55 % dos postos de trabalho do sector privado. É enorme o potencial das PME para a inovação nos processos de produção, produtos e serviços.

1.3 Muitas empresas beneficiam das vantagens do mercado interno europeu. Porém, frequentemente, não podem aproveitar plenamente esse potencial devido às restrições remanescentes, a capacidades humanas e financeiras limitadas e a falta de informação. Neste contexto, a aplicação coerente da Estratégia de Lisboa, a realização do mercado interno e mais abertura do mercado, uma melhor legislação, bem como programas de apoio que geram uma mais-valia europeia, poderiam remediar essa situação.

1.4 Administrações modernas e serviços públicos eficientes também podem dar um contributo significativo para promover a competitividade e a inovação na Europa. As acções de parceria transfronteiriças entre administrações a todos os níveis podem melhorar a crescente necessidade de cooperação administrativa, simplificar o intercâmbio de experiências e permitir a todos tirar partido dos exemplos de melhores soluções.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 O Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (doravante designado «o Programa-quadro») deverá contribuir para a aplicação da nova Estratégia de Lisboa revista

e da estratégia comunitária para o desenvolvimento sustentável durante o período entre 2007 e 2013.

2.2 O Programa-quadro dá continuidade a uma série de programas de apoio comunitários existentes em diversas áreas políticas e agrupa-os numa base jurídica coerente. A Comissão propõe um montante de referência financeira de 4 212,6 milhões de euros.

2.3 O Programa-quadro tem por destinatários todos os Estados-Membros da UE e países candidatos, os membros do Espaço Económico Europeu (EEE) e os países dos Balcãs Ocidentais. Está aberto à participação de outros países terceiros se houver acordos bilaterais que o prevejam.

2.4 O objectivo do Programa-quadro é promover a competitividade das empresas, em particular das PME, incentivar a inovação no mercado, acelerar o desenvolvimento da sociedade da informação e melhorar a eficiência energética e a utilização de novas fontes de energia renováveis.

2.5 O artigo 156.º do TCE, juntamente com o n.º 3 do artigo 157.º e o n.º 1 do artigo 175.º, constituem uma base jurídica abrangente e coerente para programas comunitários específicos de apoio e para partes pertinentes de outros programas comunitários em domínios essenciais para o reforço da produtividade, da inovação e do crescimento sustentável da Europa, dando simultaneamente resposta a preocupações ambientais complementares. O Programa-quadro é constituído por três subprogramas específicos.

2.6 O «Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação» congregará actividades relativas ao espírito empresarial, à inovação e à competitividade. Destina-se às empresas de todos os sectores económicos, sejam elas de tecnologia de ponta ou tradicionais. O acesso ao financiamento para criação e expansão de PME deve ser melhorado. Outros aspectos essenciais serão a cooperação entre empresas, o incremento da inovação e a promoção das tecnologias ambientais. O financiamento previsto é de 2 631 milhões de euros.

2.7 O «Programa de Apoio à Política em matéria de TIC» irá promover a adopção das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) nas empresas, nas administrações e nos serviços do sector público. As acções propostas concretizam e acompanham a nova iniciativa comunitária «i2010», que pretende criar nos próximos anos o quadro para desenvolver o espaço único europeu da informação e reforçar o mercado interno no que se refere aos produtos de informação e aos serviços. O programa terá à sua disposição 801,6 milhões de euros.

2.8 O «Programa Energia Inteligente — Europa» tem por finalidade apoiar o desenvolvimento sustentável no domínio da energia, melhorar a segurança do aprovisionamento e a eficiência energética, diminuir a dependência das importações de energia e elevar as quotas de energias renováveis no consumo interno bruto (para 12 %). O programa centra-se em projectos de promoção e divulgação de tecnologias energéticas sustentáveis, estruturas administrativas melhoradas e uma maior constituição de redes, bem como na sensibilização geral para uma utilização sustentável da energia. A Agência Executiva para a Energia Inteligente fundada pela Comissão será mantida. Para este programa, está inscrito um envelope financeiro de 780 milhões de euros.

2.9 A execução do Programa-quadro terá por base programas de trabalho anuais, cuja aplicação será assegurada pela Comissão. As acções realizadas pelos Estados-Membros serão acompanhadas por comités de gestão, que assegurarão a coerência das actividades nacionais.

3. Observações na generalidade

3.1 A proposta do Programa-quadro é abrangente e toca várias políticas e programas. As observações do Comité limitam-se aos aspectos a que atribui particular importância ou que gostaria que fossem considerados de pontos de vista diferentes.

3.2 O Comité congratula-se com o Programa-quadro que considera como um passo importante para a criação de sinergias na promoção da competitividade e da capacidade de inovação das empresas, bem como para o desenvolvimento sustentável. As acções e os instrumentos propostos podem contribuir significativamente para reforçar a coesão, promover o desenvolvimento sustentável da economia e atingir os objectivos de crescimento e de emprego da Estratégia de Lisboa. Por este motivo, na proposta de plano de acção para dinamização da Estratégia de Lisboa a nível comunitário (COM(2005) 330 final), a Comissão destaca também o Programa-quadro enquanto elemento importante da política comunitária.

3.3 O relatório Kok de 2004 apontava as condições centrais pertinentes para a **competitividade** da economia europeia. Acertadamente, recomendava a continuação do desenvolvimento da sociedade do conhecimento, a realização do mercado

interno, a melhoria da conjuntura económica, a modernização do mercado de trabalho — igualmente através das estratégias de «aprendizagem ao longo da vida» e «envelhecimento activo» —, bem como a promoção da sustentabilidade ecológica. O Comité considera os Estados-Membros particularmente obrigados a envidar todos os esforços possíveis para aumentar a competitividade das empresas através de condições-quadro adequadas. Para este efeito, vê nos programas-quadro da UE um complemento importante e eficaz. É conveniente salientar, igualmente, a importância específica, a par do Programa-quadro, do programa-quadro de investigação, da estratégia de aprendizagem ao longo da vida e dos fundos estruturais.

3.4 A **capacidade de inovação** das empresas não é reforçada apenas porque estas tiram partido dos avanços tecnológicos. Para a inovação contribuem também uma sólida implantação do espírito empresarial na sociedade e cultura de um país, um conhecimento de gestão aprofundado, uma governação empresarial responsável e actividades transfronteiriças. Seria um erro considerar um conceito demasiado restrito de inovação para os objectivos do Programa-quadro e assim desperdiçar oportunidades para maior crescimento, emprego e coesão social. As empresas são fulcrais para o processo de inovação, em cuja aplicação os parceiros sociais devem participar de forma adequada.

3.5 A inovação deriva de um acto intelectual do ser humano. O aumento sustentável da capacidade de inovação na União Europeia pressupõe, portanto, um elevado nível de formação e educação. Os empregadores, os trabalhadores, os governos, as escolas de ensino superior, secundário e básico, bem como todas as outras instituições pertinentes têm igual obrigação de continuar a aumentar o potencial de inovação da nossa sociedade. Os projectos transfronteiriços são adequados para completar os esforços nacionais de promoção da sociedade do conhecimento. O Comité congratula-se com o facto de a UE visar a promoção da educação e formação no âmbito designadamente dos programas comunitários «Sócrates» (educação), «Tempus» (ensino superior) e «Leonardo da Vinci» (formação profissional). O programa de acção integrada para a educação, formação e aprendizagem ao longo da vida para o período de 2007 a 2013 pode, na verdade, dar um importante contributo para o reforço da capacidade de inovação nas empresas e para o êxito do Programa-quadro.

3.6 O Comité saúda a intenção da Comissão de reforçar a capacidade competitiva e de inovação das empresas através da iniciativa «legislar melhor» e de uma verificação sistemática do acervo jurídico existente em matéria de condicionalismos excessivos. Particularmente importante, neste contexto, é a realização para toda a nova regulamentação de uma avaliação de impacto eficaz, no âmbito da qual a Comissão deve colaborar estreitamente com o Conselho «Competitividade» e com o Parlamento Europeu.

3.7 O Comité concorda com a Comissão de que a aplicação pela UE de medidas horizontais e de coordenação pode gerar uma maior mais-valia. Será particularmente importante disponibilizar às empresas informação o mais prática e pragmática possível e dar-lhes fácil acesso às acções e aos instrumentos do Programa-quadro.

3.8 O Comité concorda com o objectivo da Comissão de apoiar com o Programa-quadro não só os sectores com tecnologias de ponta, mas também os sectores económicos tradicionais. São precisamente estes que podem dar um contributo ainda maior para a criação de emprego e o reforço da coesão social quando estiverem em condições de aumentar a sua competitividade e capacidade de inovação. Existe também um potencial de inovação enorme nos domínios dos serviços e da logística.

3.9 O Comité insta com a Comissão para que não defina de forma demasiado restrita os grupos-alvo do Programa-quadro, por forma a gerar uma mais-valia o mais elevada possível, perpassando o nível regional e sectorial. As cooperativas, as empresas coligadas e as sociedades mútuas («mutuals»), bem como as empresas emergentes e as microempresas, também podem contribuir para o reforço da competitividade e da capacidade de inovação da UE. As cooperativas permitem utilizar vantagens de escala que se reflectem de forma positiva no acesso ao mercado (incluindo a participação em contratos públicos de maior volume), posição no mercado, desenvolvimento do potencial do pessoal de enquadramento, formação contínua e capacidade de investigação. O acesso aos projectos do Programa-quadro deve ser decidido com base na medida em que os grupos-alvo desenvolvem conceitos sustentáveis que contribuem para a competitividade e inovação e que justificam um apoio. Os institutos, as associações e as câmaras de comércio e de indústria têm um importante papel a desempenhar no âmbito da divulgação do Programa-quadro.

3.10 Tendo em conta as restrições orçamentais nos Estados-Membros e ao nível comunitário, são fixados limites à dotação financeira do Programa-quadro. O Comité espera que, no âmbito do processo de decisão ainda em curso sobre as futuras perspectivas financeiras, o programa seja dotado de recursos financeiros suficientes. Simultaneamente, seria conveniente assegurar uma utilização das dotações mais específica, mais eficiente e mais orientada para os resultados em prol dos grupos-alvo. A Comissão deveria examinar em que medida podem ser aplicadas em projectos dotações que já estão previstas para a gestão do programa.

3.11 O Comité saúda a intenção da Comissão de avaliar a experiência obtida com programas já existentes, por forma a corrigir eventuais debilidades e aplicar na execução do Programa-quadro as melhores práticas. Uma avaliação de desempenhos clara (*benchmarking*) e um acompanhamento de todas as partes será positivo para o êxito do Programa-quadro.

Há que ter atempadamente em conta no planeamento anual de actividades os conhecimentos que contribuem para a optimização do Programa-quadro. A Comissão e os órgãos responsáveis pela aplicação dos programas devem examinar de forma crítica se a avaliação intercalar aponta para uma necessidade de adaptação, devendo-se, para tal, ter em conta as experiências das empresas e dos outros grupos-alvo. Todavia, a segurança do planeamento de todos os interessados nos projectos não deve ser nunca comprometida.

3.12 O Comité dá grande importância a que os Estados-Membros tenham em conta o conceito de «adicionalidade», pelo que insta expressamente a que conservem o apoio nacional no nível previsto, independentemente das subvenções comunitárias. O Comité considera que os Estados-Membros também estão vinculados pelo objectivo acordado de utilizar três por cento do produto interno bruto na investigação e desenvolvimento. A execução do Programa-quadro não deve de modo algum levar a que os Estados-Membros reduzam os seus esforços para concretizar este objectivo.

3.13 A Comissão realça, e com razão, a necessidade de uma estreita ligação entre os instrumentos e as acções do Programa-quadro com outros programas e iniciativas da UE, havendo uma relação particularmente pertinente com o sétimo programa-quadro de investigação, a estratégia de aprendizagem ao longo da vida e os programas de política estrutural. A Comissão deve velar por que os objectivos de todas as direcções gerais envolvidas coincidam, devendo assegurar a transparência das actividades e decisões de todos os órgãos envolvidos. As sinergias horizontais, bem como verticais entre a UE e os Estados-Membros e entre a economia, a ciência e a administração só serão alcançadas plenamente se os principais conteúdos e aspectos organizativos destes programas estiverem bem coordenados.

4. Observações na especialidade

4.1 Os grupos-alvo devem ter fácil acesso aos programas previstos no âmbito da aplicação do Programa-quadro. No passado, isto não foi sempre plenamente assegurado. O financiamento deve ser eficiente, prático e acarretar a menor burocracia possível (nomeadamente em relação à apresentação de relatórios e documentação).

4.2 A Comissão deve gerir o Programa-quadro no âmbito de uma abordagem coerente e de forma eficiente e convivial para os utilizadores. Todos os intervenientes na aplicação do Programa-quadro baseiam-se na segurança de planeamento e na transparência. A criação de uma agência externa responsável pela gestão administrativa dos programas faria sentido se, deste modo, se pudessem simplificar claramente os processos administrativos e reduzir os custos.

4.3 A aplicação do Programa-quadro deve ser acompanhada de muito perto pelo Observatório Europeu para as PME da Comissão, o que pode melhorar consideravelmente o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Estados-Membros, entre as empresas, bem como entre os sectores económico, científico e administrativo. Os relatórios do Observatório devem ser examinados à luz da viabilidade e da proximidade com os grupos-alvo. Seria útil definir os domínios de competência do Observatório de modo a tornar claros os contributos de todos os grupos-alvo (em conformidade com o ponto 3.9).

4.4 «Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação»

4.4.1 O acesso ao capital continua a ser muito limitado tanto para as PME como para as microempresas inovadoras, não obstante este problema ser conhecido desde há anos. Esta questão deve ser tratada de imediato. Os instrumentos financeiros previstos neste programa são de grande importância para o êxito da política europeia relativa às empresas. O Comité parte do princípio de que poderão acarretar um efeito de alavanca e de mobilização considerável.

4.4.2 O Comité defende a atribuição de dotações a intermediários financeiros adequados para reduzir não só os custos (incluindo administrativos e de pessoal), mas também os riscos de financiamento. O «Mecanismo a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento (MIC)», o «Mecanismo de Garantia a favor das PME (GPME)» e o «Dispositivo de Reforço das Capacidades (DRC)» devem contribuir para simplificar o financiamento de empréstimos às empresas, bem como o seu acesso a capitais de risco. A atribuição de crédito suficiente a PME orientadas para a inovação e a microempresas, em particular durante a fase de arranque e de crescimento, será benéfica para o respectivo potencial de crescimento e de emprego. Deveriam também estar disponíveis pequenos créditos e microcréditos para determinados projectos.

4.4.3 O Comité recomenda que se considere o reforço e o desenvolvimento de actividades transfronteiriças como parte integrante da política europeia e enquanto estratégia importante das PME para o aumento da competitividade e da inovação. Todas as medidas e instrumentos previstos no programa devem ter em conta este objectivo. A Comissão deveria acompanhar de forma activa as empresas neste rumo através de bolsas de cooperação, informação pragmática e outras medidas adequadas.

4.4.4 A complexidade dos quadros de concessão de auxílios e do enquadramento regulamentar europeus torna necessária uma informação e um aconselhamento vocacionado directamente para as empresas e outros grupos-alvo, cuja melhor forma de se conseguir passa pela criação de uma rede de intermediários de informação alargada a toda a Europa e cooperando de forma eficiente. Deste modo, pode-se divulgar da

melhor forma aos cidadãos e às empresas a mais-valia dos programas e projectos europeus, incluindo no âmbito da nova estratégia de comunicação da UE.

4.4.5 O Comité faz questão de que a adjudicação prevista aos parceiros das redes para prestação de serviços de apoio às empresas e à inovação seja feita de acordo com regras transparentes e que permita a participação de todas as organizações que actuam ao nível regional e sectorial, as quais poderão satisfazer de imediato os interesses das empresas devido à sua estrutura e à sua oferta de serviços. Seria judicioso da parte da Comissão se analisasse as capacidades de cada um dos actuais Euro Info Centres (EIC), dos Centros de Ligação de Apoio à Inovação (*Innovation Relay Centres* — IRC) e dos Centros de Inovação Empresarial (*Business Innovation Centres* — BIC).

4.5 «Programa de Apoio à Política em matéria de TIC»

4.5.1 O Comité saúda a orientação do Programa de Apoio à Política em matéria de TIC. Este sector é uma força motriz para o necessário aumento da produtividade em todos os sectores da economia. As medidas propostas deixam anteceder uma considerável mais-valia europeia.

4.5.2 A promoção da sociedade da informação contribuirá para o desenvolvimento sustentável da economia, o reforço da integração social e da sociedade na Europa e uma melhor qualidade de vida dos cidadãos. Ao aplicar-se este programa, há que ter especial atenção a que todas as empresas tenham a ele acesso, em particular as dos sectores de actividade tradicional.

4.5.3 A transferência de tecnologias e a aplicação de soluções de TIC inovadoras e adequadas ao mercado podem ser incentivadas através de projectos bem orientados, acções conjuntas e o reforço e desenvolvimento de redes transfronteiriças e de actividades agregadas. O Comité congratula-se com o facto de se elaborarem especificações técnicas comuns e planos de acção para facilitar a contratação pública neste segmento.

4.5.4 O programa de apoio à política em matéria de tecnologias da informação deve ser estreitamente coordenado com a iniciativa «i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego» (COM(2005) 229 final), sobre a qual o Comité prepara parecer.

4.6 «Programa Energia Inteligente — Europa»

4.6.1 O Comité acolhe favoravelmente o objectivo do programa previsto. A eficiência energética, o aumento da utilização de energias renováveis e a diversificação energética são fundamentais para um desenvolvimento económico sustentável e para a protecção do ambiente na Europa. O programa deverá contribuir para explorar o potencial global da inovação no sector energético que pode ser encontrado tanto no desempenho da engenharia como na transformação de energia.

4.6.2 Para o cumprimento dos objectivos do programa serão decisivas tecnologias consentâneas com as condições de mercado e produtos competitivos. O Comité saúda, portanto, que se apoiem projectos que facilitem a adopção da inovação pelo mercado. As actividades correspondentes só fazem sentido, todavia, numa fase precoce do processo de inovação. Em princípio, as melhores tecnologias, bem como produtos ou serviços competitivos, só podem ser desenvolvidos num ambiente de concorrência.

4.6.3 O Comité saúda a intenção da Comissão de advogar a introdução de fontes de energia que preservem os recursos e de disseminar a respectiva informação. Estas actividades não devem ficar-se pelos círculos de profissionais, mas devem chegar aos cidadãos em geral. A campanha em curso «Energia sustentável para a Europa», que tem por função disseminar as melhores práticas e alertar e sensibilizar os cidadãos para a eficiência energética e para a protecção do ambiente, dá um importante contributo neste sentido. O Comité parte do princípio que a campanha e o «Programa Energia Inteligente — Europa» se completam de forma judiciosa.

5. Recomendações finais

5.1 O Comité insta com a Comissão para que apresente com maior exactidão os objectivos e a estrutura do Programa-quadro e destaca, a título de exemplo, a enumeração no seu artigo 6.º das medidas de execução previstas, podendo-se sistematizar da mesma forma os diferentes programas e instrumentos, o que aproximaria mais facilmente os grupos-alvo do Programa-quadro. As organizações da sociedade civil devem ser envolvidas neste processo.

5.2 O Comité espera que através da integração de uma série de programas e medidas individuais se consiga alcançar uma mais-valia, o que só acontecerá se forem asseguradas uma coordenação optimal, a coerência entre as medidas individuais e a consonância com outros programas comunitários pertinentes. A Comissão e as instâncias de gestão têm uma responsabilidade particular neste domínio.

5.3 O Comité saúda a orientação do Programa-quadro para objectivos de política económica, social, ambiental e de energia da UE. Durante a execução é importante que os programas de trabalho anuais sejam organizados de acordo com uma relevância clara e pragmática para os grupos-alvo e, sobretudo, para as empresas inovadoras, o que só pode ser garantido caso os grupos-alvo participem de forma adequada no planeamento.

5.4 Para melhorar a execução do Programa-quadro e assegurar uma política de continuidade, o Comité apela à Comissão que clarifique as ligações entre o Programa-quadro e outras iniciativas afins, presentes e futuras, nomeadamente no que se refere à Carta Europeia das Pequenas Empresas de 2000, o Plano de Acção de 2003 intitulado «O Espírito Empresarial na Europa» e a comunicação sobre a política relativa às PME para os próximos anos. Tal seria muito útil tanto para os empresários como para os responsáveis políticos ao nível nacional, regional e local.

5.5 O Comité acompanhará de perto a execução do Programa-quadro. Reserva-se o direito de apresentar novas recomendações à luz da experiência adquirida ou do contexto da avaliação intercalar.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos»

COM(2005) 237 final — 2005/0104 (COD)

(2006/C 65/04)

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

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Mercado Interno, Produção e Consumo emitiu o presente parecer em 20 de Outubro de 2005, sendo relator V. RANOCCHIARI.

Na 422.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 A Convenção de Schengen, assinada em 1990 e aplicável a partir de 1995, foi concebida para permitir a livre circulação de pessoas e bens. A Convenção de Schengen estabelece quais as autoridades com acesso ao Sistema de Informação de Schengen (SIS) bem como os fins de utilização dos dados. O primeiro texto da Convenção não permitia o acesso ao SIS das autoridades encarregadas da matrícula de veículos.

1.2 Em 21 de Agosto de 2003, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento que altera a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen no que respeita ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen (SIS) dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos⁽¹⁾. O objectivo era dar acesso aos dados inseridos no SIS sobre veículos e reboques roubados, documentos oficiais em branco e documentos de identidade furtados (passaportes, bilhetes de identidade, cartas de condução) para efeitos de verificação se os veículos apresentados para uma segunda matrícula foram roubados, desviados ou extraviados e se as pessoas que solicitam um certificado de matrícula utilizam para este efeito documentos de identidade ou certificados de matrícula furtados.

1.3 O Comité Económico e Social Europeu emitiu parecer sobre a proposta em 25 de Fevereiro de 2004⁽²⁾. O CESE concordou com a Comissão que o acesso ao SIS deveria ser alargado aos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão e fiscalização dos certificados de matrícula dos veículos. O CESE acolheu igualmente com agrado que a proposta, tendo em conta que em vários Estados-Membros há serviços privados competentes para a matrícula, recomendasse que estes serviços pudessem ter acesso à informação necessária ao seu trabalho, através dos serviços públicos com acesso ao SIS, garantida a protecção dos dados.

1.4 Posteriormente, após o alargamento, tornou-se claro que era essencial desenvolver uma segunda geração do SIS (SIS II), por forma que os novos Estados-Membros pudessem ligar-se ao sistema e que o espaço Schengen pudesse abranger o território destes Estados-Membros.

1.5 Dado que o SIS II requer um quadro legal adequado, e que se encontram implicadas as várias áreas de políticas, a Comissão Europeia teve de apresentar três propostas: a primeira sobre a livre circulação de pessoas, a segunda sobre

cooperação policial e judiciária em matéria penal, complementando a terceira as duas primeiras, com o objectivo de dar acesso ao SIS aos serviços competentes para emitir certificados de matrícula de veículos.

1.6 O CESE é agora consultado sobre esta terceira proposta, que representa um seguimento necessário do regulamento supra referido⁽³⁾, recentemente adoptado pelo Conselho, em 6 de Julho de 2005.

2. Observações na generalidade

2.1 A nova proposta da Comissão pretende assegurar a coerência com os novos instrumentos jurídicos relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II). A Comissão afirma que o principal objectivo da proposta em apreço é o mesmo que o da proposta apresentada em Agosto de 2003, isto é, reforçar a cooperação entre os Estados-Membros com base num intercâmbio eficaz de informações, a fim de combater a fraude e o comércio ilícito de veículos roubados. A Comissão afirma ainda que se pretende assegurar que, no âmbito do novo quadro jurídico do SIS II, os serviços competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos tenham um acesso aos dados do SIS igual ao de que dispõem desde Junho de 2005, data em que o regulamento proposto de 2003 entrou em vigor.

2.2 É uma questão importante visto que são roubados, anualmente, cerca de 1 milhão e 300 mil veículos na União Europeia, e que aproximadamente 500 mil desaparecem por completo⁽⁴⁾. Os crimes relacionados com veículos têm igualmente ligação com outros crimes, como o tráfico ilícito, contrabando e terrorismo (veículos armadilhados).

2.3 O CESE reitera a sua concordância com a Comissão quanto a que o acesso ao SIS II deve ser alargado aos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão e fiscalização dos certificados de matrícula dos veículos (ver ponto 1.2). Além disso, os serviços privados competentes para a matrícula de veículos devem ter acesso indirecto à informação através dos serviços públicos competentes com acesso ao SIS II, garantida a protecção dos dados. É particularmente importante assegurar mecanismos de restrição do acesso a outras informações do sistema, reservado às autoridades especificadas no artigo 101.º da Convenção de Schengen.

⁽¹⁾ COM(2003) 510 final – 2003/0198 (COD).

⁽²⁾ JO C 110, de 30/04/2004.

⁽³⁾ Ver nota de pé-de-página n.º 1.

⁽⁴⁾ Fonte: Estatísticas da Europol, Haia, 27 de Junho de 2005.

2.4 Devem-se ter ainda em conta as observações na generalidade e outras constantes do parecer do CESE de 25 de Fevereiro de 2004. Podem-se reiterar algumas observações. Por exemplo, o CESE crê que a proposta aumentaria a segurança e aceleraria os processos judiciais. Incentivaria os Estados-Membros a permitirem uma mais livre circulação de veículos na União. É, todavia, importante que a proposta seja compatível com as regras e regulamentos nacionais dos Estados-Membros. É igualmente importante dar acesso aos Estados-Membros não signatários da Convenção de Schengen e reforçar a cooperação com a Interpol e a Europol, a fim de combater o tráfico de veículos roubados ou extraviados fora dos países com acesso ao SIS II. O CESE assinala igualmente a importância da recolha, tratamento e publicação de dados estatísticos sobre este tipo de crime, a fim de o combater melhor.

3. Observações na especialidade

3.1 A proposta da Comissão coaduna-se bem com a Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2004 relativa à criminalidade automóvel com repercussões transfronteiras (2004/919/CE) ⁽⁹⁾. A decisão especifica que «a cooperação entre os serviços de aplicação da lei e as autoridades responsáveis pelo registo automóvel, bem como a informação das partes envolvidas, assumem especial importância». O artigo 7.º da decisão especifica que os serviços nacionais de registo automóvel devem ser informados pelos serviços de aplicação da lei se há conhecimento do furto de um veículo em vias de registo. O acesso aos ficheiros para esse efeito deve processar-se no devido cumprimento do direito comunitário. O CESE constata com agrado que as ideias constantes da decisão do Conselho foram integradas na proposta da Comissão.

3.2 Embora a proposta da Comissão apenas abranja o acesso a certas informações do SIS II dos serviços competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos, o CESE salienta a necessidade de maior cooperação a fim de combater os crimes ligados aos veículos. Como dispõe o artigo 4.º da decisão do Conselho «os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para organizar as consultas periódicas necessárias entre as autoridades nacionais competentes, de acordo com o seu direito interno, e podem envolver nessas consultas representantes do sector privado (detentores de registos privados de veículos desaparecidos, companhias de seguros e comércio automóvel) a fim de coordenar as informações e alinhar as respectivas práticas neste domínio». O CESE é de opinião que a Comissão deve, no futuro, ter em conta estas ideias em trabalhos futuros de combate ao crime envolvendo veículos.

3.3 Como exemplo, o CESE refere o projecto anterior da Interpol *Stop Register Stolen Cars (StoreSto Car*, mais tarde refe-

rido como *Vehicle Identification, Research and Analysis, VIRA 17*). Este projecto tinha por objectivo a recolha de todas a informação sobre veículos numa base de dados, informação proporcionada pelo número de identificação do veículo (NIV) em caso de comunicação de furto, registo, exportação ou importação, transformação ou destruição. Essa base de dados é a base da cooperação entre serviços de aplicação da lei, serviços nacionais de registo automóvel, autoridades aduaneiras, fabricantes de automóveis e companhias de seguros.

3.4 Quanto à proposta *sub judice*, o CESE assinala que, na generalidade, há poucas possibilidades de examinar fisicamente um veículo para estabelecer a sua identidade e se foi objecto de furto ou roubo. Em muitos países, o registo de um veículo está associado a uma inspecção. Assim, quando um veículo está a ser registado surge a oportunidade de verificar se foi objecto de furto ou roubo. Por isso, é importante conferir aos serviços de registo esta modalidade de detecção de veículos roubados, desviados ou extraviados.

3.5 Como referido no ponto 3.2, é necessária mais cooperação para combater o crime automóvel. Outra oportunidade de inspecionar fisicamente um veículo surge quando o mesmo é exportado ou importado. O CESE recomenda que as autoridades aduaneiras confirmem os mesmos dados do SIS II que os serviços de registo, aquando da exportação ou importação de um veículo.

3.6 Quando se fiscaliza um veículo para determinar se foi comunicado o seu furto ou roubo tem de ser possível estabelecer a sua identidade. A identidade de um veículo é muitas vezes estabelecida pelo número de identificação do veículo (NIV). Muitas vezes, a identidade de um veículo foi objecto de falsificação ou de cópia. O CESE assinala que, no futuro, será importante aumentar as possibilidades de identificação dos veículos. As propostas como a identificação electrónica de veículos (IEV) ou uma melhor marcação das peças sobressalentes devem ser analisadas e avaliadas em profundidade.

3.7 Para concluir, o CESE sugere mais um passo em frente, no futuro próximo, a fim de alargar o âmbito deste regulamento. Com efeito, o objectivo da proposta da Comissão em apreço, de verificação de se os veículos foram furtados ou roubados, desviados ou extraviados deverá ser combinado com a possibilidade de repatriação dos veículos. Esta possibilidade varia de modo considerável entre os Estados-Membros e depende das diferentes disposições relativas à boa fé dos países. Em alguns países, é possível obter a propriedade de um veículo roubado quando foi adquirido de boa fé, enquanto tal não é possível em outros. Além disso, devem-se explorar e avaliar, no futuro, as possibilidades de repatriação de veículos que se descobriu serem roubados.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ JO L 389, de 30/12/2004.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 69/169/CEE em relação a restrições quantitativas temporárias sobre as importações de cerveja na Finlândia»

COM(2005) 427 final — 2005/0175 (CNS)

(2006/C 65/05)

Em 30 de Setembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo adoptou o presente parecer em 11 de Novembro de 2005, sendo relator H. BYRNE.

Na 422.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, 3 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 A Finlândia solicitou a prorrogação para além de 1 de Janeiro de 2006 da medida de restrição em vigor no que respeita às importações de cerveja por parte dos viajantes provenientes de países que não sejam Estados-Membros da UE. O pedido visa solucionar problemas de natureza fiscal, económica, social, sanitária e de ordem pública.

1.2 A alteração proposta autoriza a Finlândia a prorrogar a restrição até 31 de Dezembro de 2006. O limite máximo de 6 litros será, no entanto, aumentado para 16, que é, na realidade, o limite aplicado actualmente pela Finlândia.

1.3 O CESE apoia esta alteração.

2. Contexto

2.1 Em 2000, foi concedida à Finlândia uma derrogação, até 31 de Dezembro de 2005, que lhe permitia limitar as importações de cerveja por parte de particulares provenientes de países que não sejam Estados-Membros a, no máximo, 6 litros.

Em particular, a Finlândia faz fronteira com a Rússia onde o álcool é muito mais barato, pelo que, a aplicarem-se os limites monetários habituais, cada pessoa poderia importar cerca de 200 litros de cerveja.

2.2 Devido ao grande diferencial de preços as importações sem restrições repercutir-se-iam fortemente no rendimento dos retalhistas finlandeses e na receita fiscal do Estado e agravar-se-iam os problemas sociais e de saúde.

2.3 A Finlândia já operou, contudo, reduções fiscais significativas em 2004 e já aplica um limite máximo mais elevado, de 16 em vez de 6 litros. Deste modo, tem procurado caminhar para uma solução a longo prazo.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité regista os passos já dados pela Finlândia para resolver o problema e considera, por isso, que deve ser concedida novamente uma prorrogação da derrogação até 31 de Dezembro de 2006.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Segurança dos modos de transporte»

(2006/C 65/06)

Em ofício de 2 de Junho de 2005, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer sobre a «Segurança dos modos de transporte»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 24 de Novembro de 2005, sendo relator **Jan SIMONS**.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 124 votos a favor com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Preâmbulo

1.1 O interesse pelo tema da «segurança» aumentou significativamente após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 (Nova Iorque), de Novembro de 2003 (Istambul), de 11 de Março de 2004 (Madrid), de 7 de Julho de 2005 (Londres) e todos os outros actos terroristas perpetrados no mundo. Por todo o lado se adoptam medidas para proteger o melhor possível pessoas, meios de transporte e mercadorias, tanto preventivas como operacionais. Ao nível da política, a «segurança» converteu-se nos últimos tempos num tema extremamente candente.

1.2 Neste contexto, entende-se por «segurança» a adopção de medidas destinadas a prevenir atentados terroristas e também de combate à criminalidade e, sobretudo, ao roubo.

1.3 O Comité não poderia, obviamente, deixar de se pronunciar a este respeito. Com efeito, adoptou alguns pareceres dentre os quais se destaca pela sua importância especial o parecer exploratório de 24 de Outubro de 2002⁽¹⁾ de que foi relatora Bredima-Savopoulou, o qual trata minuciosamente o problema da segurança de aeronaves e embarcações.

1.4 A Comissão Europeia elaborou, por seu turno, em 23 de Dezembro de 2003 um documento de consulta sobre a «Segurança do Transporte Rodoviário» em que pede às partes interessadas a sua opinião a respeito do tema «segurança». Na sua comunicação ao Conselho⁽²⁾, a Comissão propôs, além disso, um programa-quadro no âmbito da «segurança» e, em 12 de Agosto de 2005, foi publicado no Jornal Oficial⁽³⁾ um programa de trabalho sobre a «protecção» contra o terrorismo. Vários elementos destas publicações tiveram um valor inestimável para a elaboração do presente parecer exploratório.

1.5 Este documento procura sobretudo lançar luz sobre o papel e a responsabilidade das várias partes envolvidas, tanto no plano nacional como internacional, nas seguintes áreas:

— segurança de pessoas (passageiros e pessoal a trabalhar nas cadeias de transporte);

— segurança dos meios de transporte, das mercadorias e das infra-estruturas utilizadas com o objectivo último de «melhorar a segurança de pessoas, mercadorias, meios de transporte e infra-estrutura».

1.6 Quando se fala neste parecer de «segurança» dos modos de transporte pretende-se dizer com isso a sua protecção contra o terrorismo e a criminalidade e não a sua fiabilidade técnica. Em vários países da União Europeia não há ao nível linguístico qualquer diferença entre estes dois conceitos, o que não facilita a compreensão.

1.7 No que se refere à segurança das infra-estruturas utilizadas pelos modos de transporte terrestre, haverá que distinguir entre os corredores TEN, inclusivamente os pontos de transbordo e as infra-estruturas nacionais. Aliás, nem sempre é fácil estabelecer onde começa e onde acaba a subsidiariedade nos modos de transporte terrestres.

No atinente às disposições de segurança destes modos de transporte, convém ficar ciente da forte interdependência que une todos os modos de transporte na cadeia logística — e, portanto, não só os terrestres — e da necessidade absoluta de um consenso na definição das medidas de segurança. É indispensável uma abordagem intermodal destas medidas para evitar distorções da concorrência entre os vários modos, mas sempre com a noção de que os custos delas decorrentes podem variar consideravelmente.

Também se tratará explicitamente dos aspectos relacionados directamente com o reforço das medidas de segurança. Neste contexto, poder-se-ia fazer as seguintes perguntas:

— qual será o impacto das medidas de segurança nos trabalhadores do sector?

— será necessário integrar na formação de gestores uma componente de «gestão de crises»?

⁽¹⁾ JO C 61 de 14/3/2003, p. 174.

⁽²⁾ COM(2005) 124 final, de 6 de Abril de 2005.

⁽³⁾ JO C 198 de 12/8/2005, p. 1.

- quem arcará com os custos da segurança?
- qual será o papel das seguradoras?

Uma vez que se trata de um tema muito vasto, é aconselhável dar uma certa ordem a este parecer e aclarar a sua estrutura. No capítulo 2 são abordadas questões mais gerais relacionadas com o tema «segurança». Trata de assuntos tais como a distribuição de papéis no âmbito das responsabilidades e das competências da União Europeia, dos governos nacionais, dos modos de transporte propriamente ditos, dos passageiros, do pessoal e dos gestores das empresas. Seguidamente, este capítulo aborda a vertente legislativa. O capítulo 3, a parte mais específica, abre com o panorama das iniciativas adoptadas aos vários níveis para melhorar as condições de segurança. Desenvolve depois o tema da segurança dos próprios modos de transporte. O capítulo 4 foca o aspecto dos custos decorrentes das medidas de segurança e a questão de quem os suportará. Neste capítulo procura-se igualmente clarificar o papel a desempenhar pelas seguradoras. No capítulo 5 é feita uma síntese do parecer e são extraídas as conclusões finais.

2. Observações na generalidade

2.1 *Segurança: aspectos gerais*

2.1.1 A importância da segurança de pessoas e bens em todos os modos de transporte encontra-se actualmente no topo da agenda de políticos, decisores e empresas. No presente parecer entende-se por «segurança» a adopção de medidas de segurança de prevenção contra o terrorismo e a criminalidade. Importa, contudo, realçar que ainda estamos muito longe de uma abordagem coordenada. E esta é necessária e urgente, já que o elo mais fraco é que determina a resistência de uma cadeia.

2.1.2 Pela sua complexidade não é fácil definir univocamente a questão da segurança dos modos de transporte. De cada vez que é abordado, o problema da subsidiariedade coloca-se em toda a sua amplitude, em primeiro lugar ao nível da repartição de competências entre a União Europeia e os governos nacionais tanto quando se trata da adopção de medidas como do seu financiamento. Mas este problema estende-se igualmente às responsabilidades e às competências dos próprios modos de transporte, ou seja, dos passageiros, dos trabalhadores e dos gestores.

2.2 *Segurança do transporte marítimo e aéreo*

2.2.1 Após o 11 de Setembro pode-se falar de progressos no âmbito da segurança do transporte marítimo e aéreo. As medidas adoptadas pelo Conselho Europeu tiveram também por base o relatório do CESE de 24 de Outubro de 2002 que apresentava sobretudo propostas de segurança nestes dois

sectores. Neste contexto são ainda de referir o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, o Regulamento (CE) n.º 725/2004 relativo ao reforço da protecção dos navios e das instalações portuárias e a Proposta de directiva relativa ao reforço da segurança nos portos (COM(2004) 76 final). Todos estes documentos contêm disposições sugerindo inspecções da UE para testar a qualidade dos sectores em questão. O regime do transporte marítimo consta igualmente da directiva adoptada em 10 de Maio de 2005.

2.3 *Segurança dos modos de transporte terrestres*

2.3.1 No que se refere aos transportes terrestres, a situação não é igual em todos os Estados-Membros. Metrópoles como Madrid e Londres, mas também Paris, adoptaram novas medidas de segurança na sequência dos atentados terroristas dirigidos contra os transportes públicos. Noutras cidades e noutros países pouco se fez ainda, mas o impacto dos recentes atentados despertou a consciência para a gravidade da situação e alertou para a necessidade de adoptar medidas de segurança adequadas⁽⁴⁾.

2.3.2 A questão que se coloca em primeiro lugar é: a quem cabe a competência por medidas de segurança que dizem respeito a mais de um modo de transporte? À União Europeia ou aos governos nacionais? E, na última das hipóteses, que papel terá a União Europeia?

2.3.3 O Comité considera que a responsabilidade pela «segurança» deverá ser partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia e que cabe aos primeiros garantir a adopção das medidas necessárias pelos modos de transporte terrestres. Terão de criar para isso um quadro regulamentar com normas mínimas a respeitar por estes modos de transporte, as quais servirão de limiar para a adopção de medidas de segurança. Não se tratando de uma interpretação livre, mas de uma acção destinada a harmonizar as medidas nos vários modos de transporte terrestre, os governos nacionais deveriam instituir um organismo especializado com a missão de coordenar as medidas que aqueles modos de transporte e as autarquias locais desejam adoptar. A par disso, esta instância deveria assegurar a aplicação efectiva de cada medida prevista.

2.3.4 Na opinião do Comité, a União Europeia terá um papel a desempenhar sobretudo no âmbito da coordenação das medidas ao nível comunitário e internacional. Deverá instigar os Estados-Membros a encontrarem uma abordagem uniforme para o problema. Face ao carácter transfronteiriço do transporte de passageiros e de mercadorias e à necessidade de coordenação das medidas políticas adoptadas nacionalmente, torna-se imprescindível a cooperação entre as autoridades nacionais e a União Europeia.

⁽⁴⁾ Para uma análise mais aprofundada da segurança dos transportes públicos nas grandes cidades remetemos para o parecer exploratório do Comité das Regiões sobre «A segurança dos diversos modos de transporte, incluindo a questão do financiamento», de que foi relator Robert NEILL, membro da Assembleia de Londres (CdR 209/2005).

2.3.5 Os governos nacionais devem compenetrar-se de que há ainda muito por fazer no âmbito dos transportes terrestres e ter realmente a noção da gravidade da situação. Deverão procurar persuadir os modos de transporte a reflectir no problema e a adoptar medidas de segurança para lhe poderem fazer face. Um primeiro passo nesse sentido poderia ser estabelecer regras mínimas de segurança ao nível europeu que serviriam de plataforma aos modos de transporte terrestres. Cada um destes modos de transporte deverá ficar ciente da sua vulnerabilidade e sentir-se, por conseguinte, motivado a adoptar medidas de segurança.

2.3.6 A cooperação entre os modos de transporte deverá converter-se numa atitude normal. Por exemplo, é essencial haver sintonia entre as medidas concebidas para os caminhos-de-ferro, o metropolitano e os autocarros. Também as acções de esclarecimento destinadas aos passageiros e ao pessoal ao serviço sobre o comportamento a assumir no caso de catástrofe carecem de uniformização.

2.3.7 No transporte de mercadorias importa prestar especial atenção aos nós intermodais mais vulneráveis, como os terminais e as estações de triagem. É imprescindível aqui a cooperação entre as autoridades nacionais e locais, os vários segmentos de transporte e os gestores dos pontos de transbordo e dos terminais.

2.4 *Papel dos vários intervenientes*

2.4.1 O Comité considera que a protecção da infra-estrutura física é da competência das autoridades nacionais, regionais ou municipais.

2.4.2 A instância especializada referida no ponto 2.3.3 chamará a si a coordenação das intervenções. Esta deverá não só evitar a fragmentação ao nível nacional como difundir a política ao nível internacional para facilitar a coordenação na União Europeia.

2.4.3 Para além da tarefa de coordenação atribuída à UE, o Comité verifica com satisfação que foi disponibilizada ao nível comunitário, ao abrigo do 6.º Programa-quadro, uma verba de 3,5 milhões de euros destinada a financiar as medidas de segurança dos sectores de transporte de passageiros, de mercadorias e da energia.

2.4.4 Como o conceito de modos de transporte é bastante abstracto e o seu funcionamento é garantido pelas pessoas que deles fazem uso (passageiros, clientes) ou que trabalham no sector (trabalhadores), é imprescindível que a acção tenha estes grupos por alvo. Para os passageiros e clientes deverá traduzir-se sobretudo num esclarecimento contínuo. Estes terão de deixar de ser utentes passivos e adoptar uma atitude consciente e vigilante. Os trabalhadores do sector são extremamente importantes na elaboração e na aplicação das medidas de segurança. O Comité é de opinião que, para desempenharem bem o seu papel, é preciso oferecer-lhes uma formação adaptada à sua função no âmbito da segurança.

2.4.5 O papel dos gestores é, por seu turno, integrar os conceitos de segurança na filosofia e na cultura da empresa. Além disso, a gestão terá de oferecer aos colaboradores da empresa a oportunidade de seguirem cursos de formação específica nesta matéria. No que diz respeito aos gestores, o Comité aconselha que os cursos de gestão incluam a disciplina «gestão de crises» para que os mesmos estejam preparados para reagir imediatamente em caso de catástrofe.

2.5 *Que forma devem revestir as medidas de segurança?*

2.5.1 À pergunta se as medidas de segurança nos vários modos de transporte deverão ter um carácter mais vinculativo, por exemplo, mediante regulamentação, ou mais informal, por exemplo, em forma de certificação ou de rótulo de qualidade, o Comité responde que a questão é demasiado relevante para ser encarada de ânimo leve e sem impor qualquer obrigação.

2.5.2 O Comité pensa que, de todos os modos, haverá que fixar normas mínimas para as medidas de segurança e não se deve ficar por aqui. Será conveniente impor igualmente a obrigação de trocar informações sobre as medidas já aplicadas ou previstas. Ao nível internacional, os países deverão harmonizar estas medidas e disseminar informações pelas várias organizações interessadas.

3. **Observações na especialidade**

3.1 Antes de ponderar nas medidas de segurança a adoptar em cada um dos transportes terrestres, convém ter uma ideia geral das medidas adoptadas ao nível internacional pelas organizações internacionais competentes.

3.1.1 Organização Marítima Internacional (OMI)

Referimos a OMI porque no sector do transporte marítimo já foram adoptadas várias medidas que poderiam servir de exemplo para os modos de transporte terrestres:

- a. A Organização Marítima Internacional (OMI) adoptou o chamado Código ISPS (Código Internacional para a segurança dos navios e das instalações portuárias), o qual estabelece um quadro internacional de cooperação entre os poderes públicos, as administrações locais, os armadores e as autoridades portuárias, com o objectivo de detectar as ameaças à segurança e adoptar as medidas adequadas. Trata-se concretamente de requisitos de segurança para os navios e as instalações portuárias. Este código entrou em vigor em 1 de Julho de 2004.
- b. As alterações à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) levaram à revisão do Código obrigatório IMDG (Código Marítimo Internacional para o Transporte de Mercadorias Perigosas). Este Código contém recomendações detalhadas em matéria de embalagem, rotulagem e armazenamento de substâncias perigosas.

As alterações entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2004.

3.1.2 Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO)

Remontam já a 1971 os primeiros acordos internacionais vinculativos para reprimir a criminalidade e o terrorismo no sector da navegação aérea. Após uma série de desvios de aviões nos finais dos anos sessenta, a ICAO decidiu desenvolver uma convenção de base para regulamentar a navegação aérea. O anexo 17 à Convenção de Chicago contém normas segundo as quais todos os passageiros de voos comerciais da aviação civil devem ser inspeccionados sistematicamente. Esta medida vigora já desde 1972 e hoje dificilmente se pode imaginar que tenha sido alguma vez doutro modo. Após o ataque às Torres Gémeas em 2001, o Anexo 17 teve de ser adaptado em profundidade. Foram introduzidas novas normas obrigatórias, por exemplo, no atinente ao reforço e ao trancamento das cabinas de pilotagem e ao transporte aéreo de mercadorias. Os requisitos de formação do pessoal e da qualidade do controlo passaram também a ser mais rigorosos.

3.1.3 Organização da Aviação Civil Europeia (CEAC)

Também ao nível europeu, no âmbito da Organização da Aviação Civil Europeia (CEAC), foi elaborada e desenvolvida uma política de protecção da aviação civil, alicerçada logicamente em normas internacionais estabelecidas pela CEAC, que resultou posteriormente num manual europeu de segurança aérea, designado por «Documento 30», estabelecendo normas de segurança que, embora tenham valor de autoridade, infelizmente não são vinculativas em virtude do estatuto da CEAC. É este o motivo pelo qual em 14 de Setembro de 2001, três dias após o 11 de Setembro, o Conselho Europeu decidiu que a UE passaria a ser a autoridade competente pela segurança aérea. Esta decisão redundou no Regulamento 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, que entrou em vigor em 19 de Janeiro de 2003. Durante o Conselho de Ministros de 14 de Setembro de 2001 foi decidido que a Comissão teria a possibilidade de efectuar directamente controlos de qualidade da segurança nos Estados-Membros.

3.1.4 Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Trata-se da revisão da convenção sobre os documentos de identidade dos marítimos. O objectivo desta convenção é melhorar a fiabilidade da identificação dos marítimos para aumentar a segurança dos passageiros e da tripulação e reforçar, por conseguinte, a segurança das embarcações. A liberdade de movimentos dos marítimos não é, porém, coarctada já que podem desembarcar sem quaisquer entraves. Esta convenção contém orientações relativas à elaboração e à emissão de documentos de identidade para marítimos. A OIT e esta convenção são referidas neste contexto porque poderiam servir de exemplo aos modos de transporte terrestres.

3.1.5 Organização Mundial das Alfândegas (OMA)

a. Convenção de Quioto revista da OMA

Em Junho de 1999, o Conselho da OMA reviu e adoptou a Convenção da OMA de 1974, mais conhecida por «Convenção de Quioto». Um dos aspectos mais importantes

desta Convenção, que tem por alvo a simplificação e a harmonização dos regimes aduaneiros, é a atenção especial dada à transparência da cadeia. Eis algumas das componentes principais da nova Convenção:

- disponibilidade de informação antes da chegada das mercadorias para proceder desde logo a uma selecção,
- técnicas de gestão de riscos,
- aproveitamento máximo dos sistemas automatizados,
- coordenação das intervenções com outros serviços,
- acesso e disponibilidade permanentes das informações sobre os requisitos aduaneiros, as leis e
- as linhas directrizes na matéria.

b. O modelo de dados aduaneiros da OMA

Este modelo contém uma série de dados internacionais normalizados que correspondem aos requisitos impostos pelas autoridades públicas ao transporte internacional. Representa um avanço rumo à informação aduaneira harmonizada, que pode ser utilizada para fins de segurança. O modelo foi concebido para um ambiente completamente automatizado.

c. A referência única de expedição da OMA

A vantagem é que cada expedição dispõe de um número único de referência o que facilita a identificação da remessa e a recolha dos dados sobre a mesma.

d. As orientações no âmbito do «Sistema de informação antecipada sobre as mercadorias» (SIAM) destinam-se, no espírito da Convenção de Quioto, a identificar os dados em matéria de segurança e a ajudar as autoridades aduaneiras a coligi-los rapidamente.

e. A «Convenção Aduaneira para Contentores» contém especificações técnicas para contentores utilizados no transporte internacional munidos de um selo aduaneiro, bem como os trâmites de aprovação deste tipo de contentores. Esta Convenção, que data de 1972, está a ser submetida actualmente a uma revisão para a atenção prestada à segurança ser redobrada.

As informações da OMA neste contexto poderão ser igualmente úteis para os modos de transporte terrestres. É fundamental retirar daqui os elementos susceptíveis de ser aplicados a estes modos de transporte.

3.1.6 Organização Internacional de Normalização (ISO)

Em 2003 esta organização aprovou orientações estabelecendo normas para selos mecânicos dos contentores de transporte de mercadorias.

Além disso, esta organização desenvolveu uma norma para a utilização de etiquetas de identificação por radiofrequência em contentores destinados ao transporte de mercadorias, bem como um protocolo comum de comunicação para o selo digital.

3.1.7 A União Europeia

- a. As iniciativas adoptadas pela União Europeia dizem essencialmente respeito à segurança da navegação marítima, dos portos e da aviação. São dados alguns exemplos no ponto 2.3.

No sector do transporte intermodal, a Comissão publicou em Dezembro de 2003 um documento de consulta sobre a segurança do transporte de mercadorias em que são enumeradas as possíveis ameaças e as medidas a adoptar para proteger a cadeia de transportes.

Neste documento a Comissão preconiza que todas as medidas propostas deveriam dispor de um perfil de risco válido para cada um dos modos de transporte e para a cadeia no seu todo.

As acções propostas no documento de consulta almejam:

- tornar seguras as infra-estruturas de interesse para a Europa mediante acções da iniciativa dos Estados-Membros (elaborar um plano de segurança que deverá ser actualizado anualmente, inventariar os riscos, indicar um ponto de contacto e indicar os responsáveis pela segurança da infra-estrutura, bem como designar um órgão público incumbido de proceder a uma auditoria das acções no seu conjunto);
 - estabelecer normas de segurança para prestadores de serviços (ao nível comunitário, normas mínimas de segurança para os operadores internacionais), recorrer a um «agente autorizado» (*regulated agent*) e a um «expedidor conhecido» (*known shipper*);
 - aplicar o conceito de «informação antecipada» em forma electrónica que, após análise de risco, deverá ser ou não obrigatório para determinados trajectos ou remessas;
 - aplicar selos e trancas especiais nas expedições de risco e vulneráveis sob o ponto de vista da segurança;
 - procurar evitar que os Estados-Membros adoptem normas diferentes que dificultam o bom funcionamento do mercado; a Comissão propõe medidas para esse efeito.
- b. A comunicação da Comissão de 24 de Julho de 2003 e a proposta de regulamento da mesma data que sugerem a adaptação do Código Aduaneiro Comunitário. Esta proposta pretende adaptar o papel das autoridades aduaneiras nas fronteiras externas da UE para ficarem aptas a lidar com os requisitos de segurança mais exigentes colocados às importações e exportações de mercadorias.

3.1.8 Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE)

Em Fevereiro de 2003, o grupo de trabalho incumbido de estudar as questões aduaneiras (Grupo 30) e o comité administrativo da TIR (*Transports Internationaux Routiers*) acordaram em proceder à informatização gradual do regime TIR, hoje quase inteiramente em suporte de papel. Com um cartão TIR, um documento aduaneiro reconhecido ao nível comunitário, as mercadorias podem ser transportadas internacionalmente para países extra-comunitários com um período mínimo de espera nas fronteiras.

Esta informação diz respeito à segurança do transporte rodoviário de mercadorias. O Comité recomenda que se examine a hipótese de aplicar este tipo de medidas aos outros modos de transporte.

3.1.9 Medidas adoptadas pelos EUA

É óbvio que, após o atentado de 11 de Setembro de 2001, os EUA ocupem a dianteira no que se refere à adopção de medidas de segurança. Entre outras, entrou em vigor em 2002 uma Lei sobre o Bioterrorismo (*Bioterrorism Act*), a qual prevê a obrigação de transmitir previamente determinadas informações sobre a importação de géneros alimentícios antes da sua chegada aos Estados Unidos. Além disso, os produtores de alimentos e as instalações de armazenamento têm de registar-se obrigatoriamente na Administração Federal de Produtos Alimentares e Farmacêuticos (*Food and Drug Administration* (FDA)) e nomear um representante local nos Estados Unidos.

3.1.10 Para facilitar a leitura e a compreensão deste parecer citaremos várias medidas mas sem entrar demasiado em pormenores.

Na adopção de medidas na Europa é de toda a conveniência conhecer e ter em conta a experiência dos Estados Unidos. Recordamos em particular:

- a. a iniciativa para a segurança dos contentores (CSI),
- b. a parceria alfândega-comércio (*Customs-Trade Partnership against Terrorism* (C-TPAT)),
- c. o sistema *24 Hour Advance Manifest*,
- d. a Lei sobre o Bioterrorismo (*Bio-Terrorism Act*).

3.2 Iniciativas adoptadas pela indústria individualmente ou em colaboração com as autoridades públicas

- a. O Programa *Business Anti-Smuggling Coalition* (BASC),
- b. o Memorando de Entendimento sobre Comércio Electrónico,
- c. a Resolução da União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU) no atinente à segurança deste tipo de transporte,

- d. as «Orientações para a Segurança dos Transportes Rodoviários» da IRU,
- e. um «Plano de Normas de Segurança» da IRU, em fase de elaboração,
- f. o programa «Transacções comerciais seguras» (Operation Safe Commerce) (OSC)
- g. a iniciativa «*Smart and Secure Tradelanes*».

3.3 A maioria das iniciativas supramencionadas diz respeito a medidas de segurança no âmbito do transporte de mercadorias, em geral, e do transporte de contentores, em particular. Na opinião do Comité, algumas destas medidas também poderiam ser aplicadas ao transporte de passageiros.

3.4 São muito heterogéneas as medidas de segurança aplicadas aos vários modos de transporte. Conforme já se disse, os sectores da navegação marítima, inclusivamente das instalações portuárias, e da aviação são os mais avançados neste âmbito. Esta situação foi já descrita muito acuradamente pela relatora Bredima-Savopoulou no seu parecer de 24 de Outubro de 2002⁽⁹⁾. Por este motivo, o presente parecer exploratório não analisará especialmente este modo de transporte.

3.5 Merece especial atenção neste contexto a posição vulnerável dos terminais e dos locais de armazenamento e transbordo terrestres. Também os *pipelines* devem ser tratados neste contexto como um modo de transporte especial. É certo que os proprietários dos terminais despendem muita energia para garantir a segurança dos seus terrenos mas, na opinião do Comité, ainda não estão suficientemente conscientes da grande vulnerabilidade dos locais de armazenamento e de transbordo nem da necessidade imperiosa de uma cooperação estreita com os modos de transporte que utilizam as infra-estruturas de transbordo.

3.6 A seu ver, também é insuficiente a percepção da gravidade dos riscos associados ao transporte e ao transbordo por *pipelines*. Insiste, por conseguinte, na necessidade de uma rápida tomada de consciência do problema e na oportunidade de as autoridades competentes adoptarem medidas de segurança para o pessoal e para as infra-estruturas.

3.7 O sector do transporte ferroviário é marcado por uma cultura que confere extraordinária importância à segurança do pessoal, dos passageiros e do material. Espera-se que esta cultura atinja o mesmo nível também no caso de protecção contra o terrorismo. Importa prestar particular atenção aos locais mais vulneráveis, tais como estações de caminho-de-ferro e instalações de triagem. Cabe à União Internacional dos Caminhos de Ferro (UIC) formular recomendações para a necessária coordenação internacional.

As companhias ferroviárias nacionais deverão desenvolver material de informação para instruir os passageiros e o pessoal

sobre o comportamento a adoptar em caso de catástrofe. Este aspecto deverá, aliás, fazer parte da formação do pessoal do sector.

3.8 O sector de navegação interior conta, regra geral, com os portos marítimos para as operações de carga e descarga, pelo que fica igualmente sujeito ao Código ISPS (Código Internacional para a segurança dos navios e das instalações portuárias). Na opinião do Comité, a aplicação demasiado rígida deste código não deverá provocar perturbações na cadeia logística. Compete aos portos, aos armadores e aos serviços de inspecção garantirem o cumprimento do Código ISPS. O Comité defende que a segurança seja parte integrante dos cursos de formação do pessoal que trabalha nas embarcações destinadas à navegação interior.

3.9 Após os atentados terroristas de Madrid e de Londres, os transportes públicos ficaram conscientes da sua vulnerabilidade. Foram adoptadas medidas em forma de vigilância e controlo para aumentar drasticamente o nível e a sensação de segurança dos passageiros e do pessoal.

3.10 O sector profissional de transporte rodoviário é extremamente vulnerável dado o grande número de empresas de camionagem de transporte de passageiros e de mercadorias que circula nas estradas (estamos a falar de centenas de milhares de empresas cuja característica principal é uma grande mobilidade). Sabe-se, além disso, que este sector já há muito que vem sendo confrontado com o fenómeno da criminalidade. Os roubos de camiões, com ou sem carga, são moeda corrente e têm muitas vezes graves consequências psicológicas para os motoristas. A União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU) tem feito o possível para persuadir as autoridades públicas e os intervenientes do mercado a adoptarem medidas de segurança adequadas. Citemos como exemplo o apelo no sentido da ampliação do número de parques de estacionamento vigiados. Dado tratar-se de um sector muito sensível a riscos, a União Internacional dos Transportes Rodoviários elaborou, conforme refere o ponto 3.2, as chamadas orientações de segurança incluindo uma série de recomendações dirigidas a gestores, motoristas e carregadores. Além disso, foi criado um quadro regulamentar para contratos de cooperação de carácter voluntário com as autoridades aduaneiras.

3.11 Os pontos de partida para a elaboração das orientações referidas (*Security Guidelines*) no ponto 3.10 são:

- as medidas de segurança não devem ser tão severas que prejudiquem o bom funcionamento da empresa;
- as novas medidas de segurança devem ser proporcionais ao objectivo a que se destinam, aos custos que implicam e às consequências para o sector;
- não são aceitáveis medidas unilaterais dos Estados;

⁽⁹⁾ JO C 61 de 14/3/2003, p. 174.

- as medidas de segurança devem ser compreensíveis e aceitáveis;
- dado o carácter internacional dos transportes, as medidas de segurança devem ser uniformes, proporcionais e aplicadas de uma forma não discriminatória, não devendo entravar ou entravar o menos possível os fluxos comerciais mais eficazes.

De um modo geral, é indispensável que, antes de adoptar medidas de segurança, o grupo-alvo esteja convencido da sua necessidade. Não se deverá, portanto, aplicá-las enquanto este grupo não conhecer exactamente o seu conteúdo. O Comité apela veementemente à divulgação desta informação em tempo útil.

3.12 Com respeito ao transporte privado, o Comité recomenda que, seja qual for o modo de transporte utilizado, incumbe ao responsável da empresa adoptar medidas de segurança adequadas para o pessoal, os meios de transporte e as infra-estruturas.

3.13 Se bem que estejam ainda muito longe da coerência, o Comité constata que tanto as autoridades públicas como os modos de transporte terrestres estão cada vez mais cientes da necessidade de integrarem as medidas de segurança nas suas actividades quotidianas. Analisando os modos de transporte um por um, observa-se que já foi realizado um trabalho notável no sector dos transportes marítimo e aéreo devido ao seu carácter internacional. Se, por um lado, no sector dos transportes públicos a vigilância merece cada vez mais atenção, por outro lado, as iniciativas tomadas no sector de transporte de mercadorias têm-se resumido geralmente a medidas circunscritas ao próprio modo de transporte. Ainda não se pode falar, de facto, da existência de medidas aplicáveis a toda a cadeia logística, não obstante serem justamente os pontos de transbordo de um modo para outro os mais vulneráveis. O Comité aconselha, por isso, as autoridades públicas a designar uma instância, ao nível nacional, responsável por toda a cadeia.

4. Os custos das medidas de segurança

4.1 Face ao recrudescimento de actos criminosos e terroristas, é para todos evidente a necessidade de adoptar medidas de protecção dos passageiros, do pessoal, dos meios de transporte e da carga. Já menos evidente é a resposta à pergunta de quem deverá suportar os custos decorrentes da adopção destas medidas, principalmente sabendo como são elevados. Por exemplo, estima-se que as medidas de segurança do transporte por mar de um único contentor custam uns 30 a 40 dólares americanos.

4.2 Para podermos determinar a quem deverão ser imputados estes custos, convém examinar as suas várias categorias. Um inventário leva-nos a considerar a seguinte repartição como a mais pertinente:

- a. os custos associados ao controlo da aplicação da legislação;

- b. os custos associados ao inventário e à análise do nível de segurança e as despesas de assistência para ajudar os países terceiros a alcançarem o mesmo nível de segurança dos Estados-Membros;
- c. os custos assimiláveis aos custos de investimento, por exemplo os gerados pela selecção e a formação de pessoal no domínio da segurança e a aquisição do material necessário para garantir a segurança;
- d. as despesas correntes relativas à segurança, por exemplo, os custos do pessoal de segurança, os custos de manutenção do material de segurança, os custos das campanhas de informação, os prémios dos seguros e os custos das medidas de ordem pública para criar uma situação em que a legislação é cumprida de um modo aceitável.

Acrescem a estes os custos incorridos antes ou imediatamente depois de um acontecimento inesperado, por exemplo, um atentado terrorista. Para cobrir estes custos, será necessário pensar numa solução específica. Na opinião do Comité, estes custos deverão ser em primeira instância imputados às autoridades públicas.

4.3 À pergunta quem ou a que instância deve arcar em primeiro lugar com estes custos, parece lógico que nas duas primeiras categorias se opte pelas autoridades nacionais ou subnacionais, enquanto nas últimas duas categorias já seriam as empresas as responsáveis.

4.4 Numa perspectiva económica, há uma única resposta para esta pergunta: os custos deverão ser suportados pelo nível de actividade que os gera e que os poderá repercutir nos preços (dos bilhetes no caso dos transportes públicos ou nas tarifas no caso do transporte de mercadorias). Seja como for, os preços dos bens e dos serviços deverão cobrir dentro do possível os custos sociais marginais, inclusivamente os custos da segurança. As medidas a adoptar poderão, contudo, ter um interesse nitidamente geral, o que significa que os custos delas derivados devem ser arcados por toda a comunidade.

4.5 Se este matiz for levado em conta, os custos associados à segurança seriam em última instância suportados pelo consumidor que os paga em forma de preço mais elevado pelo produto final ou pelo cidadão em forma de tributação fiscal nos casos em que as medidas de segurança são financiadas pelas autoridades públicas dado o seu carácter de interesse geral. Trata-se aqui de uma despesa pública a cargo do contribuinte.

4.6 O Comité considera que as seguradoras desempenham um papel secundário. Com efeito, conquanto as condições da apólice não prevejam a exclusão de actos terroristas, as eventuais prestações serão sempre imputadas ao segurado sob forma de prémios mais elevados. Há obviamente uma relação causal entre o grau de segurança e o montante do prémio a pagar. Quanto mais elevado o nível das medidas de segurança mais baixo deve ser o prémio de seguro.

4.7 As suas atribuições e competências obrigam a União Europeia a cingir o seu papel à coordenação e ao controlo. Apenas lhe caberá disponibilizar recursos financeiros, no máximo, no âmbito das campanhas de sensibilização e de informação. Dentro deste raciocínio, foi atribuída à segurança, no âmbito do 6.º Programa-quadro, uma dotação financeira de 3,5 milhões de euros.

5. Resumo e conclusões

5.1 O Comité verifica que, na sequência dos atentados dos últimos anos, o tema «segurança» tem vindo a adquirir uma importância cada vez maior a todos os níveis.

5.2 Foram tomadas providências sobretudo nos sectores da navegação marítima e da aviação consubstanciadas ulteriormente em regulamentação internacional, cuja aplicação é controlada pela UE.

5.3 Quanto à segurança dos demais modos de transporte terrestres, o Comité entende que é ainda necessário tomar algumas providências, especialmente face ao seu elevado grau de interdependência e à vulnerabilidade dos locais de armazenamento e de transbordo intermodais. É urgente uma abordagem coordenada, já que o elo mais fraco é que determina a resistência de uma cadeia.

5.4 O Comité chama a atenção para o facto de em várias línguas da União Europeia não haver qualquer diferença entre o conceito de «segurança» no sentido de protecção contra o terrorismo e de «segurança» no sentido de fiabilidade técnica. Como esta falta de distinção se presta a mal-entendidos, o Comité recomenda que se passe a usar uma terminologia unívoca.

5.5 A responsabilidade pela adopção de medidas de segurança deve caber, segundo o Comité, aos Estados-Membros, os quais terão de criar um quadro regulamentar integrando uma série de normas mínimas a cumprir, como limiar, por cada um dos modos de transporte. Os poderes públicos deveriam instituir uma instância especial para assegurar a uniformidade destas medidas e providenciar pela sua aplicação.

5.6 O Comité pensa que o papel da União deverá consistir sobretudo na coordenação das medidas ao nível comunitário e internacional, enquanto o papel das autoridades nacionais e locais se concentraria mais em campanhas de informação e sensibilização perante o terrorismo e a criminalidade a todos os níveis. Compete, além disso, às autarquias locais e regionais favorecer a cooperação entre os modos de transporte e proteger a infra-estrutura física.

5.7 Os utentes dos modos de transporte desempenham igualmente um papel essencial na segurança. Os passageiros e os clientes deverão, por isso, ser encorajados pelas campanhas de informação a adoptar uma atitude mais vigilante e activa. O pessoal dos transportes terrestres deverão, por seu turno, receber uma formação específica talhada à medida das suas funções na segurança. O Comité considera que os gestores das empresas deverão procurar integrar a ideia de segurança na filosofia e na cultura da empresa, oferecer ao seu pessoal a possibilidade de seguir cursos especializados e fazer o possível para incluir na formação de gestores a componente «gestão de crises».

5.8 O Comité observa que é diversa a situação nos vários modos de transporte terrestres. Tanto as autoridades públicas como os próprios modos de transporte estão cada vez mais cientes da necessidade de integrar as medidas de segurança nas suas actividades quotidianas. Consta, todavia, que ainda há uma grande falta de coerência. Pode-se dizer que a situação do sector dos transportes públicos a este respeito é bem melhor do que a do transporte de mercadorias, onde as iniciativas se resumem sobretudo a medidas circunscritas ao próprio modo de transporte. O Comité aconselha, por isso, as autoridades públicas a designar uma instância, ao nível nacional, responsável por toda a cadeia.

5.9 No atinente ao transporte privado, o Comité recomenda que, independentemente do modo de transporte utilizado, seja o responsável da empresa a adoptar medidas de segurança adequadas para o pessoal, os meios de transporte e as infra-estruturas.

5.10 O Comité defende que os custos da segurança se devem repercutir no preço do produto final, isto é, sejam arcados pelos consumidores ou então pelos contribuintes, em forma de tributação fiscal, no caso de serem as autoridades públicas a adoptar as medidas necessárias.

5.11 Na opinião do Comité, as seguradoras desempenham aqui um papel secundário. As eventuais prestações serão, em última instância, imputadas ao segurado em forma de prémios mais caros. Quanto mais elevado for o nível das medidas de segurança mais baixo deveria ser o prémio de seguro a pagar. Haverá, porém, que atender ao facto de o seu montante ser sempre determinado pelos riscos do mercado.

5.12 O papel da União Europeia enquanto financiador deverá concretizar-se principalmente no financiamento da investigação e de programas de informação e sensibilização no sector em causa.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece medidas financeiras comunitárias relativas à execução da política comum da pesca e ao Direito do Mar»

COM(2005) 117 final — 2005/0045 (CNS)

(2006/C 65/07)

Em 19 de Maio de 2005, em conformidade com o disposto no artigo 37.º do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida dos trabalhos na matéria, adoptou o parecer em 9 de Novembro de 2005 (relator: G. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 122 votos a favor, sem votos contra e 4 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1 A Comissão Europeia solicitou ao CESE um parecer sobre a proposta de Regulamento que estabelece o quadro das intervenções financeiras necessárias para a execução da política comum das pescas (PCP), dotado com 2 583 milhões de euros, e que complementa a proposta de Regulamento do Conselho sobre o Fundo Europeu da Pesca⁽¹⁾ com um orçamento de 4 963 milhões de euros.

1.2 Um dos objectivos da PCP é conseguir uma intervenção financeira mais eficaz. O objectivo desta proposta de regulamento é contribuir para melhorar as condições de execução das intervenções financeiras através da definição de objectivos específicos para cada uma delas.

1.3 No momento actual, o Comité deseja manifestar a sua profunda preocupação perante a falta de decisão sobre a aprovação do orçamento para o período de 2007 a 2013. Considera que a União Europeia se confronta com uma situação muito grave e que requer o maior esforço político para a sua resolução. O financiamento da PCP não poderá ser alimentado se não se mantiverem os orçamentos para a presente proposta de regulamento e para o Fundo Europeu das Pescas. O Comité insta o Conselho a adoptar decisões políticas que não afectem o financiamento da PCP, isto é, que garantam uma exploração sustentável dos recursos haliéuticos vivos que facilite condições económicas, ambientais e sociais sustentáveis. Neste sentido, o CESE também lamenta que, até agora, o Conselho não tenha adoptado nenhuma decisão sobre a proposta de regulamento sobre o Fundo Europeu para as Pescas.

1.4 A proposta de regulamento contempla quatro domínios de actuação em que serão aplicadas as medidas financeiras comunitárias:

- controlo e execução das normas da PCP;
- medidas de conservação, recolha de dados e melhoria dos pareceres científicos relativos à gestão sustentável dos recursos haliéuticos conforme prevê a PCP;
- governança da PCP;
- relações internacionais no âmbito da PCP e Direito do Mar.

⁽¹⁾ JO C 267 de 27.10.2005.

1.5 O Comité considera necessária esta proposta de regulamento e manifesta o seu acordo com os domínios de execução nela contemplados.

2. Medidas financeiras comunitárias em cada um dos quatro domínios de execução

2.1 Controlo e execução das normas da PCP

2.1.1 As medidas financeiras que se aplicarão ao controlo e execução da PCP terão como objectivo melhorar o controlo das actividades de pesca empreendidas pelos Estados-Membros e as de avaliação e controlo por parte dos serviços da Comissão. Serão elegíveis para intervenções financeiras comunitárias as despesas dos Estados-Membros relacionadas com novas tecnologias de controlo, com programas de formação, com programas-piloto de inspecção e observação, com auditorias e com seminários de informação.

2.1.2 Igualmente serão financiadas as despesas da Comissão relacionadas com convénios administrativos com o Centro Comum de Investigação, com o funcionamento da inspecção por parte da Comissão e com as despesas da Agência Comunitária de Controlo das Pescas.

2.1.3 O Comité está de acordo com as medidas propostas no âmbito do controlo e da execução.

2.2 Medidas de conservação, recolha de dados e melhoria dos pareceres científicos para efeitos de gestão sustentável dos recursos haliéuticos no âmbito da PCP

2.2.1 A proposta de regulamento contempla, no seu segundo âmbito de aplicação, a ajuda financeira aos Estados-Membros, com o objectivo de avaliar o estado dos recursos, o nível da pesca e o impacto das pescarias nos recursos e no ecossistema marinho e os resultados do sector das pescas, tanto nas águas comunitárias como nas não comunitárias, através da concessão de apoio financeiro aos Estados-Membros com vista à constituição de séries plurianuais de dados agregados, recolhidos segundo métodos científicos, que incluem informações biológicas, técnicas, ambientais e económicas.

2.2.2 Esta informação será obtida mediante a recolha de dados básicos por parte dos Estados-Membros e de dados complementares por parte da Comissão.

2.2.3 Tendo em conta que a gestão da pesca depende da disponibilidade de dados sobre o estado biológico das unidades populacionais de peixes e do impacte da actividade das frotas de pesca, o CESE aprova as medidas financeiras propostas relacionadas com a recolha pelos Estados-Membros dos dados necessários. Manifesta igualmente o seu acordo com o financiamento da recolha de dados adicionais, por parte da Comissão, tendo em conta que estes últimos servem para otimizar e normalizar a recolha de dados básicos dos Estados-Membros. Não obstante, o Comité considera que, para melhorar a gestão da pesca, deveriam também poder ser financiadas, através dos Estados-Membros, as despesas em que incorra o sector pesqueiro comunitário para a realização dos estudos necessários para avaliar os efeitos das actividades pesqueiras no ambiente e para avaliar a situação socioeconómica do sector.

2.2.4 A reforma da PCP suscitou novas exigências em matéria de pareceres científicos, designadamente no respeitante à adopção de uma abordagem por ecossistema e à gestão das pescarias mistas. Por isso, o Comité considera adequado que sejam proporcionadas compensações financeiras no âmbito de assessoria científica.

2.2.5 Todavia, o Comité reitera que, conforme o que solicitara no seu parecer sobre o Fundo Europeu para as Pescas⁽²⁾, os apoios financeiros deveriam também abranger a assessoria científica ao sector. O esforço económico neste domínio é primordial para o correcto cumprimento das normas da PCP.

2.3 Governança da PCP

2.3.1 Com relação a este terceiro domínio de execução, as medidas financeiras contribuirão para o objectivo de associar os interessados a todas as fases da PCP, e para os informar sobre os objectivos e as medidas relacionadas com a PCP. A canalização destas ajudas financeiras efectuar-se-á através do Comité Consultivo de Pesca e Aquicultura da UE, dos Conselhos Consultivos Regionais e da organização por parte da Comissão Europeia de seminários de informação e de formação.

2.3.2 O Comité dá o seu acordo a estas medidas, estimando que, relativamente aos Conselhos Consultivos Regionais, tal como se sugere no ponto 5.3 da «Declaração financeira legislativa» anexa à proposta de regulamento, a Comissão deveria contemplar a possibilidade de alargar o período de financiamento das despesas de funcionamento destes Conselhos Consultivos Regionais.

2.4 Relações internacionais no âmbito da PCP e Direito do Mar

2.4.1 No domínio das relações internacionais, as medidas financeiras abrangerão as despesas decorrentes de acordos de

pesca, incluindo os acordos de parceria no sector das pescas, bem como as despesas ligadas à participação da Comunidade Europeia em organizações internacionais. O CESE considera que, entre os objectivos específicos no quadro das relações internacionais, são primordiais a contribuição para a conservação e a exploração sustentável dos recursos da pesca em águas de países terceiros e em águas internacionais, bem como a manutenção do emprego nas regiões dependentes da pesca.

2.4.2 O Comité considera fundamental, para o conjunto de políticas comunitárias, a presença da União Europeia em todas as organizações internacionais relacionadas com a actividade de pesca das frotas e com o Direito do Mar, já que o futuro dos recursos haliéuticos internacionais assenta numa gestão responsável pelas organizações internacionais. Por isso, aprova as medidas financeiras comunitárias previstas no âmbito das relações internacionais.

2.4.3 O CESE tem para si que as presenças de representantes do sector da pesca em reuniões de organizações internacionais, a pedido dos Estados-Membros ou da Comissão, também deveriam estar abrangidas pelas medidas financeiras previstas neste domínio.

2.5 Assistência técnica

2.5.1 O Comité aprova as medidas financeiras comunitárias destinadas às despesas de preparação, acompanhamento, controlo, auditoria e avaliação, necessárias para a realização dos objectivos da presente proposta de regulamento.

3. Taxas de co-financiamento, procedimentos financeiros, concessão de fundos e controlo e avaliação

3.1 A proposta de regulamento estabelece as taxas de co-financiamento com os Estados-Membros das medidas financeiras aplicáveis às diferentes despesas em cada um dos domínios de execução. O CESE nada tem a objectar às taxas previstas.

3.2 A proposta de regulamento proíbe a acumulação de apoios comunitários, estabelecendo que as acções financiadas a título do presente regulamento não são elegíveis para apoios provenientes de outros instrumentos financeiros comunitários. O Comité considera que os instrumentos financeiros de outras políticas comunitárias, como a de desenvolvimento, de investigação, de comércio externo e de ambiente, também deveriam contribuir para as acções do domínio das relações internacionais previstas nesta proposta de regulamento. É a própria Comissão Europeia que, na sua «Comunicação relativa a um quadro integrado para acordos de parceria no domínio da pesca com países terceiros», indica claramente que o objectivo principal da União Europeia é contribuir para a pesca sustentável através da PCP e dos objectivos de outras políticas comunitárias como a política europeia de desenvolvimento, de investigação, de comércio externo e de ambiente.

⁽²⁾ Idem 1, ponto 3.5.3.6.

3.3 Finalmente, a proposta de regulamento articula os procedimentos de financiamento em cada um dos domínios de execução. Apresenta em pormenor a forma sobre como e quando os pedidos relativos a medidas financeiras comunitárias devem ser apresentados à Comissão pelos Estados-Membros, bem com a adopção da decisão da Comissão sobre tais pedidos, fixando o montante global, a taxa de contribuição financeira com o Estado-Membro e quaisquer condições aplicáveis a esta contribuição. Tendo em conta que o regulamento prevê, também, a protecção dos interesses financeiros comunitários mediante medidas preventivas contra a fraude, a corrupção e qualquer outra actividade ilegal, bem como inspecções, controlos e auditorias aos apoios financeiros concedidos, o Comité considera adequado o sistema de financiamento e controlo previsto pelo regulamento.

4. Conclusões

4.1 O CESE aprova a proposta de regulamento do Conselho em que se estabelecem medidas financeiras comunitárias para a execução da política comum da pesca e Direito do Mar, solicitando à Comissão que tenha em conta as seguintes observações:

4.2 O Comité considera necessária a presente proposta de regulamento em que se estabelecem as medidas financeiras comunitárias para a execução da PCP e o Direito do Mar, visto que complementa a proposta de Regulamento do Conselho sobre o Fundo Europeu das Pescas (FEP).

4.3 O Comité lamenta profundamente que, na altura da elaboração do presente parecer, ainda não tenha sido tomada a decisão de adopção dos orçamentos para o período de 2007 a 2013, período de plena execução das medidas financeiras previstas no presente parecer, e o Conselho não tenha adoptado nenhuma decisão sobre a proposta de regulamento sobre o Fundo Europeu para as Pescas.

4.4 O CESE solicita à Comissão que qualquer variação do orçamento, no quadro das perspectivas financeiras, não afecte proporcionalmente o orçamento da PCP dado que, em caso contrário, seria impossível alcançar os objectivos fixados na reforma da PCP.

4.5 Os domínios de execução previstos são necessários e suficientes visto que a proposta de Regulamento dota os Estados-Membros e a Comissão com os meios adequados a uma intervenção financeira mais eficaz da PCP.

4.6 De entre os domínios de execução previstos no regulamento, o CESE deseja sublinhar à Comissão a importância essencial da melhoria da assessoria científica. O desenvolvi-

mento sustentável dos recursos haliéuticos e, consequentemente, o êxito da PCP, depende do conhecimento científico profundo, verdadeiro e actualizado da situação das diferentes espécies de pesca. O enorme esforço que estão a efectuar, tanto as administrações do sector da pesca, comunitárias e dos Estados-Membros, como o sector das pescas, obriga a que a União Europeia disponha da melhor assessoria científica possível sobre os seus próprios recursos e os de águas internacionais.

4.7 Assim, e para melhorar a assessoria científica, o Comité considera que se deveriam poder financiar, através dos Estados-Membros, as despesas em que incorra o sector de pescas comunitário com a realização de estudos para avaliar as consequências das actividades de pesca sobre o ambiente e para avaliar a situação socioeconómica no sector. Considera, igualmente, que os apoios financeiros deveriam abranger também a assessoria científica ao sector das pescas.

4.8 O Comité manifesta o seu acordo quanto às medidas financeiras previstas no âmbito da governança da PCP, já que contribuirão para o objectivo de fazer participar os interessados em todas as fases da mesma, bem como para os manter informados da realização dos seus objectivos.

4.9 Em relação aos Conselhos Consultivos Regionais (CCR), o Comité considera que deveria ampliar-se o período de financiamento dos seus custos de funcionamento.

4.10 A presença da União Europeia nas organizações internacionais relacionadas com a actividade de pescas das frotas e com o Direito do Mar é considerada de suma importância pelo CESE, e, por conseguinte, está de acordo com os apoios financeiros previstos para tal, bem como com os previstos para os acordos de pesca, incluindo os acordos de cooperação pesqueira com países terceiros, já que são essenciais para contribuir para a conservação e a exploração sustentável dos recursos haliéuticos em águas de países terceiros e em águas internacionais e para a manutenção do emprego nas regiões dependentes da pesca.

4.11 Não obstante, o Comité tem para si que a presença de representantes do sector das pescas em reuniões de organizações internacionais, a instância dos Estados-Membros, ou da Comissão, também deveria estar abrangida pelas medidas financeiras previstas no quadro das relações internacionais.

4.12 Finalmente, o CESE considera que os instrumentos financeiros de outras políticas comunitárias, como a de desenvolvimento, de investigação, de comércio externo e de ambiente, também deveriam contribuir para as acções no domínio das relações internacionais da PCP.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil»

COM(2005) 137 final

(2006/C 65/08)

Em 3 de Junho de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 9 de Novembro de 2005 (Relatora: SÁNCHEZ MIGUEL).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 133 votos a favor e 1 voto contra o presente parecer

1. Introdução

1.1 São cada vez mais frequentes as catástrofes que assolam tanto o território da União Europeia como o mundo inteiro em geral. Uma parte deve-se a fenómenos naturais: inundações, terremotos, incêndios, seca, furacões, etc. e outra parte a acções terroristas que espalham o terror entre cidadãos inocentes. Pode-se dizer que em qualquer dos casos a causa é, em menor ou maior grau, a acção humana, embora seja incomparável a sua intencionalidade. A UE comprometeu-se a realizar acções preventivas face às alterações climáticas, e não só, mediante o compromisso que assumiu no Protocolo de Quioto, mas também através de múltiplas disposições em torno das medidas de preservação da terra, da água e do ar. Este empenho pretende ter um efeito preventivo que poderá servir para manter e regenerar o estado do nosso território, dos nossos mares e da nossa atmosfera e contribuir, simultaneamente, para a sua generalização em todo o planeta. Por outro lado, os esforços para fazer frente às acções terroristas ⁽¹⁾ deram origem a vários instrumentos de coordenação, tanto ao nível policial como judicial, que melhoraram as relações de cooperação entre os Estados-Membros.

1.2 Não obstante o exposto, a UE teve de criar um sistema comunitário de prestação de socorro sempre que se produz uma catástrofe no seu território seja ela qual for. Este sistema não é outro que o de protecção civil que apoia e facilita a mobilização de ajuda vital para prover às necessidades imediatas dos territórios afectados por catástrofes, inclusivamente extra-comunitários. A presente comunicação tem por objectivo melhorar o Mecanismo de Protecção Civil criado em 2001 ⁽²⁾ e completar o programa de acção comunitária no domínio da protecção civil ⁽³⁾ mediante uma proposta de regulamento do Conselho que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A Comissão apresentou (COM(2005) 124 final de 6.4.2005) os seguintes documentos: comunicação que estabelece o programa-quadro «Segurança e protecção das liberdades» para o período de 2007 a 2013; Decisão do Conselho que estabelece o programa específico «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo» para o período de 2007 a 2013; Decisão do Conselho que estabelece o programa específico «Prevenir e combater a criminalidade» para o período de 2007 a 2013 – Programa geral «Segurança e protecção das liberdades» (SEC(2005) 436).

⁽²⁾ Decisão 2001/792/CE, Euratom do Conselho.

⁽³⁾ Decisão do Conselho 1999/847/CE, de 9 de Dezembro.

⁽⁴⁾ COM(2005) 113 final – 2005/0052 (CNS), de 6.4.2005.

1.3 Convém assinalar a necessidade de definir o que se entende por protecção civil visto ser muita vezes confundida com ajuda humanitária. Neste sentido, a Comissão separa nitidamente o conteúdo de uma e de outra já que ambas coincidem no seu objectivo, ou seja, «salvar vidas e atenuar os efeitos das catástrofes durante os primeiros dias». Para tal, estabelece uma distinção entre elas, referindo em primeiro lugar que o socorro associado à protecção civil pode atenuar as consequências tanto ambientais como humanitárias das catástrofes, em segundo lugar, que é prestado por equipas, peritos e equipamento fornecidos pelos Estados-Membros, em vez das organizações humanitárias ou ONG e, em terceiro lugar, tanto pode ser prestado dentro como fora da UE, embora sejam diversos os procedimentos adoptados nas catástrofes ocorridas em países terceiros ⁽⁵⁾.

1.4 A função específica do Mecanismo aplica-se no âmbito comunitário e sempre a pedido do Estado-Membro em que ocorre a catástrofe. Não obstante, a sua actuação assume um carácter internacional, graças à coordenação com outros organismos internacionais, especialmente o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA) com o qual acordou procedimentos operacionais, e com o apoio da Cruz Vermelha e das ONG que operam in situ.

1.5 A posição adoptada pela UE face a catástrofes, que lamentavelmente parecem não ter fim, levou o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas a propor, na sua reunião extraordinária de 7 de Janeiro de 2005, a melhoria do Mecanismo comunitário e o desenvolvimento de uma capacidade de resposta rápida. Alguns dias depois, em 13 de Janeiro, o Parlamento Europeu elaborou uma «Resolução sobre o recente maremoto no Oceano Índico» em que fazia um apelo à adopção de medidas tanto humanas, como materiais e de formação que deveriam estar disponíveis em qualquer tipo de catástrofe.

⁽⁵⁾ Decisão 2001/792/CE, já citada (artigo 6.º).

1.6 O quadro que regula actualmente as acções no âmbito da protecção civil é parte integrante dos instrumentos mencionados, do Mecanismo comunitário de protecção civil e do programa de acção a favor da protecção civil, tratando esta comunicação do primeiro deles, cujo núcleo operacional é o Centro de Informação e Vigilância com sede na Comissão Europeia em Bruxelas a funcionar 24 horas por dia. Dispõe de uma base de dados com os serviços de protecção civil de cada Estado e de dados provenientes da base de dados militar.

2. Conteúdo da proposta da Comissão

2.1 **Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil.** Os acontecimentos mais recentes evidenciaram a necessidade de melhorar este Mecanismo e a coordenação entre os Estados-Membros, bem como com outros organismos que intervêm habitualmente nestas ocorrências. A comunicação aponta quatro domínios em que o Mecanismo pode ser aperfeiçoado:

2.1.1 **Melhoria da preparação** através da formação de equipas e da realização de exercícios o que requer que se avalie, antes de mais, os recursos existentes; em segundo lugar, é preciso optar por uma abordagem modular que identifique de antemão os módulos, rapidamente mobilizáveis e, por último, organizar cursos de formação e exercícios de simulação conjuntos que contribuam para aumentar a sua operacionalidade e desenvolver uma cultura comum de intervenção.

2.1.2 **Análise e avaliação das necessidades** mediante um sistema de alerta que utilize os meios do Centro de Vigilância e Informação e centralize todas as informações para poder intervir de forma coordenada com os outros organismos, especialmente com a ONU. O reforço da avaliação das necessidades no local de uma catástrofe permite identificar necessidades específicas e aumentar a eficácia da intervenção. É proposta a ampliação do grupo de pessoas de que o Centro é composto, bem como a revisão das normas e dos métodos de avaliação.

2.1.3 **Aumento da coordenação:** esta é uma das melhorias de maior alcance. Trata-se de melhorar a coordenação das contribuições dos Estados-Membros por forma a fornecer um socorro da protecção civil coordenado à escala europeia e desenvolver as complementaridades e a coordenação com as Nações Unidas, com as demais organizações que prestam ajuda humanitária e com os homólogos militares. Esta coordenação reforçará a capacidade de planeamento operacional no terreno, inclusivamente dos vários serviços da Comissão.

2.1.4 **Melhoria da assistência aos cidadãos.** Conforme ficou bem patente aquando do maremoto na Ásia, apenas é possível proteger os cidadãos europeus mediante a cooperação entre a protecção civil e as autoridades consulares dos países implicados, havendo que reforçar a cooperação entre os países vítimas da catástrofe e os Estados-Membros.

2.2 Estas medidas propostas pela Comissão deverão ser respaldadas pelo aumento dos recursos destinados à protecção civil. Por isso mesmo, o Conselho pediu a apresentação de propostas para ampliar os recursos actualmente previstos. No Plano de Acção da UE de 31 de Janeiro de 2005 foram já indicados os aspectos mais importantes em que é preciso actuar.

2.2.1 Em primeiro lugar, é proposta a **partilha dos meios da protecção civil** para que, quando os meios e as capacidades nacionais combinados não forem suficientes para satisfazer as possíveis necessidades, se possa adoptar a nível europeu medidas para conseguir uma maior eficácia de intervenção.

2.2.2 O reforço da capacidade de análise do Centro pode abrir o caminho a uma **abordagem mais dinâmica**, sobretudo na sua missão de informar os países terceiros. Isso exige uma relação fluida que permita utilizar com agilidade os meios disponíveis quando seja necessário intervir em resposta a um pedido do país afectado.

2.2.3 Os **módulos de reserva** cumprem uma função essencial quando se trata de intervir em catástrofes de grandes dimensões ou sempre que esta intervenção seja solicitada por outro Estado-Membro ou por um país terceiro. É, pois, fundamental aplicar o sistema proposto pela Comissão porque deste modo cada país poderia dispor de módulos essenciais permanentemente de reserva para intervenções na Europa ou noutros países.

2.2.4 O **reforço da base logística** bem como meios suficientes que permitam ao Centro actuar com rapidez e eficácia. O financiamento dos custos ligados ao aluguer do equipamento de intervenção necessário tem base em recursos europeus⁽⁶⁾, havendo que estudar as sinergias possíveis neste âmbito com a ONU quando for preciso intervir em países terceiros.

2.2.5 Por último, a **coordenação internacional** é um dos elementos mais importantes para dar uma resposta rápida às catástrofes. O Mecanismo comunitário dispõe de recursos que, coordenados com os de outros organismos, possibilitam uma resposta mais adequada. Importa ter aqui em conta tanto os organismos das Nações Unidas como as diversas organizações que prestam ajuda humanitária.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe favoravelmente o conteúdo da proposta de melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil face à necessidade de reforçar e aperfeiçoar todos os meios disponíveis para agir em caso de sinistro dentro e fora do território da UE. A experiência acumulada ao longo dos últimos anos revela que o funcionamento da protecção civil ao nível comunitário carece ainda de algumas melhorias. Vemos, por isso, a conveniência de tecer algumas considerações prévias sobre a forma mais eficaz de aplicar as medidas propostas e melhorar, assim, o Mecanismo comunitário.

⁽⁶⁾ Proposta de regulamento do Conselho de 6.4.2005, já citada.

3.2 Em primeiro lugar, haverá que potenciar a capacidade de resposta da UE com base nos sistemas nacionais de protecção civil, em vários aspectos:

3.2.1 *Sistemas de informação e comunicação territoriais*

3.2.1.1 Convinha aperfeiçoar o sistema comum de comunicação e informação de emergência (CECIS) ⁽⁷⁾ e passar a uma estrutura assente em ligações via satélite com capacidade de vídeo, de voz e de dados, segura e com ligação directa ao Centro de Informação e Vigilância (MIC) ⁽⁸⁾, munida de estruturas e centros de conhecimentos específicos que permitam o acesso a dados, a peritos e a modelos (por exemplo, sobre as presumíveis consequências) adequados às circunstâncias de uma situação de emergência específica. Alguns exemplos simples são a Agência Espacial Europeia e o Centro Comum de Investigação para cartografia actualizada de países terceiros e avaliação dos prejuízos ou cartografia posta em dia após uma catástrofe (por exemplo, terramotos e inundações) susceptíveis de inutilizar uma rede de infra-estruturas e impossibilitar a prestação de socorro. Esta rede teria por base os pontos de contacto dos vários Estados-Membros que poderiam contribuir para resolver a situação de emergência.

3.2.1.2 O fluxo de informação entre as unidades de assistência da UE e o MIC deverá ser constante, seguro e sem interferências:

- as comunicações com as zonas afectadas pelas catástrofes são regra geral muito deficientes ou porque as infra-estruturas foram destruídas (redes convencionais e móveis) ou porque estão saturadas;
- por outro lado, não se pode descartar as intervenções de governos que tendem a controlar as informações sobre uma catástrofe ocorrida no seu território nacional mas que transcede as suas fronteiras, da mesma forma como se controlam as deslocações das unidades de assistência.

3.2.1.3 A resposta que parece ser mais evidente é o recurso às comunicações via satélite. Com efeito, a experiência mostra que:

- são bastante imunes à destruição causada (para poder emitir basta uma pequena mala e a capacidade de gerar electricidade autonomamente);
- são mais fiáveis no controlo da informação e no seu seguimento por terceiros.

3.2.1.4 No entanto, é limitada a sua capacidade de transmissão e, em certos casos, podem ficar saturadas por outras necessidades ou utilizadores (designadamente, os meios de comunicação). Por este motivo, seria conveniente assegurar, via satélite, larguras de banda maiores, ou seja, permanentes, que permitam comunicações satisfatórias entre a zona ou as zonas afectadas e o MIC e também entre as diversas áreas de intervenção.

3.2.1.5 No atinente à cobertura, poderia pensar-se em restringi-la a uma área geográfica determinada (a UE e as zonas confinantes), mas na realidade o que é necessário é conseguir uma cobertura ao nível mundial. O recente maremoto mostra

claramente que esta solução é deficiente, se for preciso cobrir não só as comunicações com o MIC como entre zonas operacionais muito distantes como as Maldivas, o Sri Lanka, a Tailândia e a Indonésia.

3.2.1.6 Para dispor de comunicações eficazes é, pois, imprescindível que a UE se muna de um sistema de transmissões via satélite reservado (ou seja, exclusivo), seguro (sem interferências), fiável e de alcance mundial. Este sistema deveria permitir comunicações de voz, dados (fax, correio e imagens de grande definição) e a organização de videoconferências.

3.2.1.7 O Centro Comum de Investigação, a Agência Espacial Europeia e a Comissão (Direcção-Geral da Sociedade da Informação) dispõem de capacidades suficientes para fazer face às necessidades expressas pelo Comité de Gestão do Plano de Acção e do Mecanismo que depende da Direcção-Geral responsável pela protecção civil (DG Ambiente).

3.2.2 *Exigência de um mínimo de meios de intervenção*

3.2.2.1 Nas intervenções das equipas de socorro:

- as equipas de intervenção são apetrechadas pelos Estados-Membros com meios que lhes dão autonomia suficiente e com sistemas adequados de comunicações no terreno;
- estas equipas são coordenadas por um coordenador da União Europeia incumbido, entre outras, das seguintes tarefas: coordenação das várias equipas enviadas pelos Estados-Membros, interface com as autoridades do país afectado, coordenação com o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA), etc.
- até à data, a UE não dotou ainda o coordenador dos meios necessários; este apenas dispõe de algum equipamento de comunicação. A UE deverá dotar-se de meios e equipamentos adequados para facilitar a tarefa do coordenador e da sua equipa de apoio, meios estes que vão desde equipamento de comunicação até tendas de campanha, tanto para permitir a coordenação com outras equipas e autoridades do país afectado como para garantir a eficiência do trabalho do coordenador que opera em condições por vezes difíceis;
- por outro lado, estas equipas e estes meios, que deverão estar visivelmente identificados com os símbolos da UE, servirão para marcar claramente a presença e o compromisso da UE com a população afectada. se, no território da União, este transmite a mensagem da solidariedade inter-territorial, fora dela, reafirma a posição da UE no plano internacional.

3.2.2.2 Em apoio aos Estados-Membros em caso de emergência:

- em certos casos, os Estados-Membros não podem prestar o apoio necessário, seja porque aqueles que possuem os meios e equipamentos necessários precisam deles para fazer face a uma emergência previsível ou declarada seja porque estes são utilizados em certos casos excepcionais que não justificam a sua aquisição;

⁽⁷⁾ Sistema de Comunicación del mecanismo.

⁽⁸⁾ Centro de Seguimiento del Mecanismo.

- os incêndios florestais são um exemplo paradigmático do primeiro caso já que os Estados equipados com meios aéreos se vêem a braços com a mesma situação na mesma época do ano, sendo geralmente delicado, face às circunstâncias de perigo no próprio território, enviar meios para outro país; é muito grande a solidariedade entre os países mediterrânicos da UE, sendo já habitual deslocar pontualmente meios de uma zona para outra em casos muito graves;
- as inundações graves em que são necessárias bombas de grande caudal são um exemplo do segundo caso já que estas bombas não fazem normalmente parte do apetrechamento das equipas de intervenção da maioria dos Estados-Membros;
- noutro tipo de situações relacionadas com o terrorismo de novo estilo é indispensável pedir meios e equipamentos que permitam fazer face a certas ocorrências que, por serem excepcionais, não deixam de ser potencialmente graves;
- face ao exposto, a UE deverá estar em condições de dotar-se de meios e equipamentos por si adquiridos ou obtidos por meio de contrato que lhe permita secundar a capacidade de resposta dos Estados-Membros.

3.2.3 *Centralização das bases operacionais*

3.2.3.1 As estruturas actuais do Mecanismo assentam na mobilização, em toda a UE, de certas equipas de intervenção, de meios e equipas de avaliação. Tal representa um avanço em relação ao vazio existente anteriormente mas não significa que a situação seja inteiramente satisfatória.

3.2.3.2 A própria extensão geográfica da UE e a diversidade de riscos a que está sujeita aconselham a ponderar, dentro do próprio Mecanismo, na criação de estruturas de apoio ao nível regional a onde seriam previamente colocados certos equipamentos e meios de que se poderia dispor rapidamente e mais adaptados à especificidade dos riscos à escala regional no território da UE.

3.2.3.3 Estes meios poderiam ser sazonais (o caso de aviões de combate a incêndios florestais) ou permanentes.

3.2.3.4 Outra melhoria possível seria a distribuição dos meios reunidos pelos países vizinhos que assim ficariam à disposição de todos os países da região. Deste modo, poder-se-ia aventar a hipótese de a UE adquirir recursos partilhados entre países de dimensões médias ou que estão sujeitos a um risco comum (inundações numa certa bacia hidrográfica, terremotos, etc.).

3.2.4 *Fornecimento de um corpo técnico centralizado a funcionar 24 horas por dia*

3.2.4.1 Actualmente, o MIC, apesar de estar alerta 24 horas por dia, não dispõe de recursos suficientes, tanto ao nível de pessoal como de meios técnicos, funcionando com estas

mesmas carências os centros de emergência na maioria dos Estados-Membros. A Comissão deverá comprometer-se a mudar esta situação.

3.2.4.2 Não obstante o exposto, a Comissão cinge-se na sua abordagem à consecução de determinados recursos em função de cada emergência concreta. Cabe aqui perguntar se esta abordagem corresponde à gravidade da situação.

3.2.4.3 O MIC não é, por definição, um centro de decisão nem de coordenação operacional em caso de emergência, isto é algo que está fora de questão. Todavia, no momento de tomar certas decisões ou oferecer assistência, importa evitar improvisações e dispor de um método de actuação determinado que deverá, além disso, variar consoante as circunstâncias da emergência. Não se age da mesma maneira quando se trata de uma inundação, de um aluimento de terra, de um sismo ou de uma erupção vulcânica. E os meios a utilizar são, obviamente, também diferentes.

3.2.4.4 Por este motivo, o MIC para além de dispor de dados mais fiáveis em caso de emergência, para o que a Comissão prevê contactos com os organismos especializados dentro e fora da UE, deverá ter planos de socorros predefinidos que, consoante cada tipo de emergência, a sua gravidade, o país onde se situa, etc., permitam dar uma resposta eficaz e rápida. Sem dúvida que haveria que integrar aqui os módulos mobilizáveis disponíveis em cada país.

3.2.4.5 Poder-se-ia defender que o MIC, para além do seu papel de centro de acompanhamento, assumisse também funções de coordenação dos organismos nacionais, das organizações especializadas na ajuda humanitária e, muito especialmente, dos voluntários que acorrem com a sua ajuda em qualquer catástrofe. A coordenação é uma função imprescindível que deve ficar a cargo dos organismos que dispõem de toda a informação e dos meios adequados para concretizá-la.

3.2.5 *Formação das equipas de intervenção*

3.2.5.1 Sem dúvida que as equipas de intervenção pré-seleccionadas pelos Estados-Membros estão aptas a intervir em caso de emergência. O programa actual de formação tem surtido bons resultados no que se refere à capacidade de actuar em conjunto. Mas é preciso aumentar o número de cursos e procurar ministrá-los em outras línguas para além do inglês, já que são pensáveis, por exemplo, acções em países culturalmente próximos a outras línguas, tais como o francês e o espanhol.

3.2.5.2 Os planos de socorro prévios, uma vez definidos, deverão ser comunicados às equipas de intervenção, pelo que conviria integrá-los já nos programas de formação.

3.2.5.3 Seriam de considerar novas técnicas de formação à distância para dar estes novos cursos.

4. Observações particulares sobre a proposta da Comissão

4.1 A proposta é indubitavelmente positiva mas poderia ser ainda melhor se se pensar que o Mecanismo é fundamentalmente um instrumento para ser usado dentro da UE e não passa na sua configuração actual de um instrumento (para não dizer o instrumento) de solidariedade inter-territorial da UE.

4.2 A UE não deverá, portanto, poupar meios para garantir uma resposta mais rápida e eficaz aos vários tipos de emergência. Para tanto, é essencial haver métodos de actuação predefinidos ou planos de socorro que deverão ser ensaiados em simulações e modificados segundo a experiência adquirida com estas simulações ou com intervenções reais.

4.3 Os planos deverão dispor de comunicações, de cartografia actualizada e dos meios adequados para uma coordenação satisfatória. Estes meios deverão ficar sob a tutela da União Europeia. Os planos de intervenção europeus serão uma bitola ao nível internacional e promoverão a imagem e a influência da UE no mundo.

4.4 Por outro lado, deve dar-se ouvidos às equipas de avaliação e aos coordenadores da UE no atinente à recuperação da zona afectada e aos possíveis planos de intervenção ulteriores.

4.5 O CESE considera que todas as acções a cargo do Mecanismo Comunitário deverão contar com dotações financeiras adequadas que permitam não só a disponibilidade de técnicos suficientes como de meios próprios que melhorem a intervenção da UE e a sua visibilidade, sobretudo nas catástrofes fora do seu território. Entre os meios próprios conviria colocar ênfase especial nos transportes, já que o fornecimento de uma frota sempre pronta a entrar em acção permitiria uma acção rápida capaz de minimizar as consequências das catástrofes.

4.6 No caso de intervenção em países terceiros, as acções do Mecanismo devem ser consideradas parte integrante da política externa da UE e devem ter a importância que merecem como prova da solidariedade imediata da União Europeia perante os países vítimas de uma calamidade.

5. Conclusões

5.1 O CESE dá o seu aval ao conteúdo da comunicação sobre a melhoria do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil. Entende, porém, que é possível melhorá-lo em certos aspectos concretos, sendo algumas das nossas observações o resultado de uma avaliação realizada pelos representantes da sociedade civil organizada que fazem parte do Comité.

5.2 Como ponto de partida e tendo em conta a necessidade de tornar obrigatório o cumprimento das medidas propostas, deveria utilizar-se um instrumento jurídico adequado à situação. Deste modo, pensamos que o regulamento⁽⁹⁾ é o instrumento que melhor cumpre a função de harmonização e de coerção em todos os Estados-Membros da UE.

5.3 Outro tema a destacar é a dotação financeira destinada ao Mecanismo que carecerá de fundos suficientes para cobrir o aumento do pessoal e a aquisição de meios próprios. Outra questão seria ainda que, embora a comunicação não especifique a ajuda financeira concedida aos Estados-Membros, é preciso ter em conta e incluir na nova proposta do Fundo de Solidariedade⁽¹⁰⁾ todas as catástrofes naturais, incluindo a seca.

5.4 O CESE gostaria de destacar em síntese algumas medidas já referidas nas observações do parecer que, a seu ver, poderão melhorar o Mecanismo:

- Criação de um sistema de comunicações via satélite
- Disponibilização de equipas de socorro próprias do Mecanismo,
- Identificação dos recursos humanos e técnicos da UE, especialmente nas acções externas,
- Regionalização das bases operacionais e coordenação entre si,
- Formação técnica das equipas, sem perder de vista as línguas utilizadas.

5.5 O CESE, enquanto representante da sociedade civil, manifesta o seu apoio aos voluntários que intervêm nas catástrofes, já que o seu trabalho não remunerado e em muitos casos permanente não é apenas uma prova de solidariedade mas representa também uma acção necessária de intervir activamente na reparação dos danos causados quer às pessoas quer aos bens das zonas afectadas por uma catástrofe.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽⁹⁾ Por exemplo, foi apresentada uma Proposta de regulamento que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves. COM(2005) 113 final de 06/04/2005.

⁽¹⁰⁾ Foi adoptada em 6 de Abril de 2005 — COM(2005) 108 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Sociedades mistas do sector pesqueiro comunitário. Situação actual e futura»

(2006/C 65/09)

Em 14 de Julho de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre as «Sociedades mistas do sector pesqueiro comunitário. Situação actual e futura».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 9 de Novembro de 2005, sendo relator **SARRÓ IPARRA-GUIRRE**.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 122 votos a favor, sem votos contra e 10 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1 A política comum da pesca (PCP) contemplou, pela primeira vez, as sociedades mistas como um instrumento de política estrutural no Regulamento (CEE) n.º 3944/90. Aí define-as como «sociedade de direito privado que abranja um ou vários armadores comunitários e um ou vários parceiros de um país terceiro com o qual a Comunidade mantenha relações, ligados por uma convenção de sociedade mista destinada a explorar e, eventualmente, valorizar os recursos haliéuticos situados nas águas sob soberania e/ou jurisdição daqueles países terceiros, numa perspectiva de abastecimento prioritário do mercado da Comunidade»⁽¹⁾. Na década de noventa, a PCP teve um grande desenvolvimento, tendo-se generalizado o uso da denominação «Europa Azul», que hoje em dia volta a ser de actualidade, inclusivamente com uma visão mais ampla, que vai de par com os debates sobre a definição de uma política marítima comum.

1.2 À medida que a PCP evoluiu, não se reviu o referido conceito de sociedades mistas e, por isso, elas mantiveram-se exclusivamente definidas como um instrumento da política estrutural da pesca alternativo à demolição ou à exportação definitiva do navio, como observável nos artigos pertinentes dos regulamentos citados no ponto 2.1.2 do presente parecer. Assim, a legislação aplicável teria um carácter de controlo meramente financeiro.

1.3 Contudo, as sociedades mistas pesqueiras são muito mais do que um instrumento da política estrutural da pesca; são uma ferramenta que permite a realização de uma série de objectivos claramente definidos nos diferentes documentos e normas existentes na União Europeia. Esses objectivos abrangem desde o abastecimento dos mercados à política de cooperação, passando pelas políticas de emprego e desenvolvimento regional, pela promoção da pesca responsável, pela intervenção da União Europeia nas diferentes organizações regionais de pesca e, em geral, a presença de capital e trabalhadores qualificados dos Estados-Membros em projectos de investimentos sustentáveis em diversos países e mercados.

1.4 É certo que a concepção dessas sociedades como instrumento de política estrutural ficou definitivamente ultrapassada com a reforma da PCP. Todavia, é também evidente que isso levou a que presentemente haja uma ausência quase total de regulação que enquadre especificamente as empresas mistas no seio das competências próprias e políticas da União Europeia.

1.5 Da mesma forma, nos pareceres solicitados pela Comissão, o Comité defendeu sempre ser necessário adaptar as sociedades mistas de pesca à nova política comum da pesca. Fê-lo no parecer elaborado pelo CESE sobre a proposta de regulamento do Conselho sobre a aplicação da reforma da PCP⁽²⁾. Reafirmou-o no parecer sobre o Fundo Europeu para as Pescas⁽³⁾, respeitante à proposta de regulamento do Conselho sobre o referido fundo⁽⁴⁾. Comunicou-o publicamente ao comissário responsável pelas Pescas durante a sua visita à Secção NAT do CESE, em 16 de Junho de 2005, o qual se comprometeu a ter isso em consideração.

1.6 O objectivo do presente parecer é aprofundar as ideias apresentadas pelo Comité Económico e Social Europeu, acrescentando os elementos de apreciação necessários para promover a alteração do conceito sobre a razão de ser das sociedades mistas pesqueiras e, desta forma, do conteúdo das normas que as regem, com base em documentos oficiais e nos factos apresentados pelos mesmos.

1.7 É de esperar que, se a mudança de conceito proposta for aprovada, sejam necessários esforços para dotar esse tipo de empresas de uma carta de natureza ampla que lhes seja própria, na medida em que constituem uma realidade peculiar e única no comércio internacional e que proporcionam à União Europeia uma linha de actuação específica nas suas relações internacionais.

⁽¹⁾ Artigo 21.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3944/90.

⁽²⁾ JO C 85, de 8/4/2003.

⁽³⁾ JO C 267 de 27.10.2005 (n.ºs 3.5.1.1.2.1 e 5.5, segundo travessão).

⁽⁴⁾ COM(2004) 497 final — 2004/0169 (CNS).

2. Observações na generalidade

2.1 Inclusão das sociedades mistas na legislação da União Europeia

2.1.1 As sociedades mistas de pesca foram incluídas no direito comunitário pelo Regulamento (CEE) n.º 3944/90 do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.º 4028/86 do Conselho, como forma de reduzir a capacidade de pesca da frota comunitária e abastecer o mercado comunitário, tendo em conta a escassez de recursos das águas comunitárias e a proibição de acesso às zonas económicas exclusivas de países terceiros. É uma abordagem com quatro eixos: eliminação da sobrecapacidade, garantia de abastecimento, manutenção parcial do emprego e concretização de acordos políticos e comerciais com países terceiros⁽⁵⁾. Para a execução das medidas dos referidos regulamentos foi aprovado o Regulamento n.º 1956/1991 da Comissão⁽⁶⁾.

2.1.2 Com a adopção dos Regulamentos (CEE) n.º 2080/93⁽⁷⁾ e n.º 3699/93⁽⁸⁾ do Conselho, a gestão e o financiamento das sociedades mistas de pesca foram integrados no Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP). De acordo com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros são responsáveis pela selecção de projectos, pela sua gestão e controlo, bem como pelo pagamento das subvenções. Estas subvenções eram de início iguais às para demolição ou exportação e foram, por fim, estabelecidas em 80 % do prémio correspondente à demolição do navio. Assim, o armador comunitário poderia legitimamente considerar que a diferença entre o prémio para demolição e o prémio para a exportação para sociedades mistas se devia a uma relação favorável entre a nova sociedade mista que receberia o navio, ou navios, e a União Europeia. Estes princípios mantiveram-se em vigor com o Regulamento 2468/98 do Conselho de 3 de Novembro de 1998⁽⁹⁾ que derogou o Regulamento 3699/93, bem como com o Regulamento 2792/1999 do Conselho de 17 de Dezembro de 1999⁽¹⁰⁾. É, porém, de referir que este último introduziu um conceito mais simples de empresa mista ao defini-la como «uma empresa comercial com um ou mais parceiros nacionais do país terceiro de registo do navio»⁽¹¹⁾.

2.2 Antecedentes imediatos

2.2.1 O «Livro Verde sobre o futuro da Política Comum da Pesca»⁽¹²⁾ reconheceu, por um lado, o excesso de capacidade da frota da União Europeia e, por outro lado, a globalização do sector da pesca e a legítima aspiração de muitos países em vias de desenvolvimento a expandir a sua própria indústria pesqueira. Estes três factos, associados à forte capitalização necessária nos investimentos no sector das pescas (frota, portos,

frigoríficos, fábricas, etc.), igualmente reconhecida pelo Livro Verde, deviam ter suscitado um debate específico de maior alcance sobre a importância das empresas mistas no sector, ao que transparece dos documentos oficiais⁽¹³⁾ daquela altura.

2.2.1.1 As sociedades mistas de pesca são uma forma de a União Europeia participar e investir no desenvolvimento do sector da pesca em países em vias de desenvolvimento, permitindo a formação ou o crescimento de um sector económico completo. O fornecimento de navios de pesca a estas empresas não só representa, em si, o aspecto extractivo da actividade pesqueira, como também fomenta outros sectores como o portuário, os serviços diversos (reparações, engenharia, abastecimento, consignação, transbordo, cargas e descargas, serviços para as tripulações, viagens, etc.), a manutenção efectiva das cadeias de frio (exigida pelas normas de segurança alimentar da União Europeia, através de investimentos em instalações frigoríficas onerosas), cumprimento das normas sanitárias em matéria de produtos alimentares e, por último, o estabelecimento de indústrias de transformação.

2.2.1.1.1 Para além da conservação de um emprego europeu de qualidade no âmbito dos quadros seniores e médios de muitos navios, as empresas mistas permitem a criação de numerosos postos de trabalho nos navios e nas empresas de serviços que nascem em torno daqueles. Esse emprego pode oferecer uma saída digna (em termos de condições de trabalho e rendimentos) aos pescadores locais que, de outra forma, teriam como única alternativa o emprego tradicional numa pesca artesanal em muitos casos ineficiente e prejudicial para os próprios recursos devido à inexistência ou escassez de mecanismos de controlo, conservação, comercialização, etc..

2.2.1.2 A criação de riqueza local e a exportação das capturas, com ou sem transformação prévia local, permite, por seu turno, criar cadeias de valor internacionais em que a respectiva repartição é mais equitativa e aumentar exponencialmente o produto interno bruto e o rendimento *per capita* atribuíveis ao sector no país beneficiário. Isto resulta na criação progressiva de um sector das pescas industrializado, onde antes existia apenas uma pesca meramente costeira, sem condições sanitárias ou comerciais suficientes.

2.2.1.3 As empresas mistas eram obrigadas a assumir um compromisso de abastecimento prioritário dos mercados europeus, garantindo a realidade e a manutenção dos investimentos realizados pelos armadores e industriais pesqueiros, pelos Estados-Membros e pela própria União Europeia (através de subvenções). Isso possibilita, igualmente, o abastecimento de um mercado comunitário deficitário, onde o consumo de peixe aumentou em virtude das recomendações de uma dieta saudável e variada feitas repetidamente à população europeia, tanto pelas instâncias científicas como pelas públicas. Além disso, este abastecimento deve respeitar estritamente a legislação alimentar da União Europeia.

⁽⁵⁾ «Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche» (Estudo das sociedades mistas no contexto dos fundos estruturais no sector da pesca), COFREPECHE 16/6/2000 (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_public/bilansm.pdf).

⁽⁶⁾ Regulamento (CEE) n.º 1956/91 da Comissão de 21 de Junho de 1991 que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 4028/86 do Conselho no que diz respeito às acções de incentivo à constituição de sociedades mistas – *Jornal Oficial* L 181, de 8/7/1991, p. 0001-0028.

⁽⁷⁾ JO L 193, de 31/7/1993, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 346, de 31/12/1993, p. 1.

⁽⁹⁾ JO L 312 de 20/11/1998, p. 19.

⁽¹⁰⁾ JO L 337 de 30/12/1999, p. 10.

⁽¹¹⁾ N.º 1, segundo parágrafo, do artigo 8.º do Regulamento 2792/1999 do Conselho de 17 de Dezembro de 1999.

⁽¹²⁾ COM(2001) 135 final, de 20/3/2001.

⁽¹³⁾ Ver a Comunicação da Comissão relativa a um quadro integrado para acordos de parceria no domínio da pesca com países terceiros, COM(2002) 637 final de 23/12/2002, pág. 7 e respectiva nota de rodapé n.º 15.

2.2.1.4 A actividade das empresas mistas, nas zonas que dependem da pesca na própria União Europeia, permite a conservação dos níveis de emprego no sector, ao manterem-se operacionais os gabinetes centrais, técnicos e comerciais das empresas na Europa; a indústria auxiliar também cria postos de trabalho, directamente, quando os grandes navios regressam aos seus portos de base europeus para as reparações quadrienais, e indirectamente, ao criarem-se cadeias de serviços de «saber-fazer» com as indústrias de serviços locais já referidas.

2.2.1.5 As empresas mistas de pesca possibilitam à União Europeia dispor de dados eficazes de acompanhamento e controlo das capturas nas águas de países terceiros e internacionais ao manter um vínculo jurídico com as sociedades de pesca radicadas nas zonas de origem. Isso permite que a União Europeia exerça uma liderança real nas suas actuações nas organizações regionais de pesca competentes, constituídas ou apoiadas sob os auspícios da FAO, a organização das Nações Unidas competente na matéria⁽¹⁴⁾. Assim, para fins de controlo financeiro pela Comissão, pelos Estados-Membros e pelo Tribunal de Contas, as empresas mistas devem enviar aos Estados-Membros dados semestrais sobre as suas capturas.

2.2.1.6 As empresas mistas permitem, igualmente, à União Europeia manter uma presença pesqueira do interesse da União Europeia em águas e zonas de pesca internacionais, cuja qualidade é garantida pelo nível de exigência dos regulamentos comunitários em matéria de pesca responsável, conservação e gestão dos recursos, segurança a bordo dos navios, controlo, segurança da cadeia alimentar, etc.. Desta forma, evitar-se-ia ou minimizar-se-ia o efeito prejudicial de frotas de pesca estrangeiras que não promovem o desenvolvimento pesqueiro e industrial do país terceiro, nem garantem a qualidade da pesca de produtos cujo destino final seria a União Europeia, nem permitem um controlo adequado e responsável dos recursos.

2.2.1.7 Com elas, a União Europeia pode contribuir, de modo eficaz e duradouro, para o desenvolvimento de uma indústria pesqueira local nos países com que celebrou acordos de pesca e onde funcionam empresas mistas ou empresas nacionais controladas por empresários europeus. A indústria da pesca produziu benefícios tanto nos países terceiros como na União Europeia em geral ao permitir o abastecimento permanente de produtos do mar.

2.2.2 O assinalado anteriormente não se reflecte, nem sequer indirectamente, no ponto 3.9 do citado «Livro Verde sobre a dimensão internacional da PCP»⁽¹⁵⁾, nem no seu ponto 5.8 sobre as «Relações externas»⁽¹⁶⁾. As empresas mistas do sector da pesca não são mencionadas uma única vez enquanto instrumento válido de aplicação dos princípios de política da pesca propostos pelo Livro Verde, apesar de terem sido avaliadas até 2002 pela extensa regulamentação comunitária na matéria, como amplamente indicado no presente parecer.

⁽¹⁴⁾ <http://www.fao.org/fi/inicio.asp>.

⁽¹⁵⁾ Pág. 19.

⁽¹⁶⁾ Págs. 38 a 42.

2.2.3 A supressão quase total das sociedades mistas da nova PCP é patente no facto de o último relatório encomendado pela Comissão com dados exaustivos sobre este aspecto datar do ano de 2001 e nele não serem especificados os navios atribuídos a sociedades mistas⁽¹⁷⁾. Há também outro relatório específico, anterior a este, intitulado «Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche» (*Estudo das sociedades mistas no contexto dos fundos estruturais no sector da pesca*), que data de 16 de Junho de 2000. Esses documentos referem a existência neste momento de cerca de 300 empresas mistas que reúnem mais de 600 navios. Essas empresas ficaram fora do quadro de regulamentação comunitária da pesca, numa situação de vazio legal, convertendo-se simplesmente em empresas estrangeiras participadas por sócios comunitários, que têm a obrigação de abastecer prioritariamente a União Europeia e de enviar periodicamente informações. A sua única protecção é a oferecida pelos acordos bilaterais para a protecção mútua de investimentos entre o Estado-Membro de origem e o país terceiro beneficiário.

2.3 A situação actual

2.3.1 A par da realização dos trabalhos que conduziram à redacção final do Livro Verde, foram também aprovados os seguintes regulamentos: Regulamento (CE) n.º 1263/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo ao Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca⁽¹⁸⁾ e Regulamento (CE) n.º 2792/1999 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1999, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas⁽¹⁹⁾. Estes regulamentos mantêm as empresas mistas no domínio da pesca em vigor, no âmbito do IFOP, até ao termo do seu período de vigência, ou seja, até 31 de Dezembro de 2006.

2.3.2 Todavia, a partir de 31 de Dezembro de 2004, as empresas mistas foram praticamente eliminadas da política estrutural da pesca da União Europeia por força do Regulamento (CE) n.º 2369/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, que altera o Regulamento (CE) n.º 2792/1999 que define os critérios e condições das acções estruturais comunitárias no sector das pescas⁽²⁰⁾. As empresas mistas continuam a fazer parte do acervo comunitário na medida em que devem cumprir as normas aplicáveis no momento da sua constituição, mas carecem de regulamentação específica a médio e longo prazos.

2.3.3 O princípio subjacente à supressão das ajudas às empresas mistas no sector da pesca e, da mesma forma, de quase todas as referências legislativas às mesmas, encontra-se no quinto considerando do último regulamento, segundo o qual o IFOP deve concentrar-se na redução das capacidades através da demolição dos navios de pesca. A redução da capacidade de pesca é apenas um dos muitos objectivos das políticas comunitárias que foi realizado e pode continuar a sê-lo pelas empresas mistas, como se explica adiante.

⁽¹⁷⁾ «European Distant Water Fishing Fleet» some principles and some data, Abril de 2001, disponível em francês e em inglês no sítio Web da Direcção-Geral das Pescas da Comissão.

⁽¹⁸⁾ JO L 161 de 26/6/1999.

⁽¹⁹⁾ JO L 337, de 30/12/1999, p. 10.

⁽²⁰⁾ JO L 258 de 31/12/2002, p. 49.

3. Observações na especialidade

3.1 Necessidade de manter uma política específica para as sociedades mistas do sector da pesca no contexto da PCP

3.1.1 Apesar de terem sido retiradas da legislação em vigor, as empresas mistas assentam numa lógica económica especialmente adequada para uma economia globalizada, permitindo, por um lado, uma poupança nos custos, que são habitualmente menores no país de destino do que no Estado-Membro de origem, e, por outro lado, a transferência de tecnologias, a criação e a repartição do valor acrescentado, o acesso aos recursos e o abastecimento dos mercados.

3.1.2 As empresas mistas do sector da pesca permitem também a conservação parcial dos postos de trabalho, tanto no mar como em terra, nas zonas dependentes da pesca da União Europeia, bem como o aparecimento de novos empregos, mais qualificados, nos países terceiros onde operam, incluindo a formação e qualificação dos trabalhadores no país de destino.

3.1.3 As empresas mistas foram incorporadas no ordenamento jurídico comunitário, no âmbito da política estrutural da pesca, em 1990, ou seja, há quinze anos, e foram um instrumento útil durante todo esse tempo. A sua eliminação inadequada da nova PCP promovida pela Comissão e a sua ausência da legislação em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2005 significa a perda do apoio comunitário a um instrumento válido de cooperação económica entre a União Europeia e os países terceiros, normalmente em vias de desenvolvimento. Pode constituir, igualmente, uma violação do princípio da confiança legítima que deve presidir às relações entre os operadores europeus e as instituições da União.

3.1.4 As sociedades mistas de pesca podem e devem ser consideradas como um capítulo específico dos tratados multilaterais ou bilaterais de cooperação com países terceiros, estabelecendo-se normas concretas que contemplem as suas características específicas, tanto em termos de pesca propriamente dita, como de fomento e protecção dos investimentos europeus externos, aduaneiros, laborais, fiscais, etc..

3.1.5 Embora as empresas mistas possam, nos termos da legislação em vigor, ser abrangidas pelos «acordos de parceria», não se observam até ao momento resultados práticos dignos de nota. Há, pois, necessidade de legislação que coordene as competências dispersas no âmbito da Comissão (Direcções-Gerais de Desenvolvimento, Cooperação e Pesca) e que clarifique de que forma os empresários e outros actores do sector podem agir no quadro desses acordos e de outros instrumentos existentes para obterem os resultados práticos já referidos.

4. Conclusão

4.1 O Comité considera recomendável que, no âmbito dos trabalhos iniciados para a revisão da política comum da pesca e tal como já reflectido nas conclusões do Conselho de 19 de Julho de 2004 ⁽²¹⁾, as empresas mistas de pesca, que deixaram de ser um elemento da regulamentação estrutural das capacidades da frota, em alternativa à demolição dos navios de pesca, passem a ser definidas como uma forma de abastecimento de mercados e de acção sectorial integral à disposição da União Europeia no quadro das suas competências próprias e compromissos mundiais e regionais e dos seus tratados bilaterais, para de aplicar correctamente as políticas comunitárias de pesca, em consonância com os princípios da FAO e da OMC. Há que haver sempre o cuidado de não suscitar um aumento das capacidades de pesca que possa levar à exploração excessiva dos recursos.

4.2 O Comité considera necessário que:

4.2.1 A Comissão realize um estudo de balanço pormenorizado e actualizado da realidade e potencial das empresas mistas no sector das pescas e transmita as suas conclusões às demais instituições da União e aos sectores interessados;

4.2.2 Sejam introduzidos na legislação comunitária em vigor as normas e os mecanismos necessários para dotar as empresas mistas de segurança jurídica num quadro de acção específico no âmbito dos acordos bilaterais ou multilaterais com países terceiros a longo prazo, estável e próprio, que tenha em conta as singularidades desta actividade e os seus efeitos benéficos para a gestão dos recursos haliêuticos, o abastecimento dos mercados, a criação de emprego nas zonas dependentes da pesca, a criação de valor acrescentado, a cooperação e o comércio internacional.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽²¹⁾ Ver o documento 11234/2/04 rev. 2 (CP 221) disponível em www.consilium.eu.int.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece a grelha comunitária de classificação das carcaças de bovinos adultos»

COM(2005) 402 final — 2005/0171 CNS

(2006/C 65/10)

Em 7 de Outubro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Novembro de 2005 (Relator: F. ALLEN).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CEE) n.º 1208/81 do Conselho, de 28 de Abril de 1981, que estabelece a grelha comunitária de classificação das carcaças de bovinos adultos ⁽¹⁾. O novo regulamento substituirá os diversos actos nele integrados ⁽²⁾. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio procedimento de codificação.

2. Observações na generalidade

2.1 O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados num regulamento. No contexto de uma

«Europa dos Cidadãos», o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, tornando-o mais acessível e compreensível para o cidadão comum, facultando-lhe assim novas oportunidades e reconhecendo-lhe os direitos específicos que pode invocar a seu favor.

2.2 Foi assegurado que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente este objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽¹⁾ Realizada em conformidade com a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Codificação do acervo comunitário, COM(2001) 645 final.

⁽²⁾ Ver Anexo III à proposta em apreço.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel dos parques tecnológicos na transformação industrial dos novos Estados-Membros da UE»

(2006/C 65/11)

Em 10 de Fevereiro de 2005, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar um parecer sobre o «*Papel dos parques tecnológicos na transformação industrial dos novos Estados-Membros da UE*».

Incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais emitiu parecer em 23 de Novembro de 2005 (relator: J. TÓTH; co-relator: J. KUBÍČEK).

Na 422.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, sem votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 Reunido em Março de 2005, o Conselho da União Europeia decidiu relançar a Estratégia de Lisboa dando particular atenção ao crescimento e ao emprego.

1.2 Na sua recomendação n.º 10667/05 de Junho de 2005, o Conselho Europeu fez algumas propostas no quadro das linhas directrizes integradas sobre as grandes orientações das políticas económicas (GOPE) para 2005-2008.

1.3 A oitava orientação das GOPE diz respeito à necessidade de facilitar todas as formas de inovação nos Estados-Membros. Entre os meios propostos para esse fim, o CESE demonstra, no presente parecer, que os parques tecnológicos vão ao encontro de todas as condições estabelecidas pelo Conselho e podem ser considerados «pólos de inovação», apresentados como o segundo meio de promoção da inovação. De facto, estes parques estabelecem, em todos os Estados-Membros, ligações entre as universidades e os institutos de investigação e as empresas, integrando os níveis local e regional e contribuindo, dessa forma, para suprimir as diferenças tecnológicas existentes entre as regiões.

1.4 O CESE sublinha que os parques que são objecto do presente parecer contribuem consideravelmente para a realização do objectivo da décima orientação das GOPE, dado que transmitem os seus elementos constitutivos ao tecido industrial que o Conselho considera indispensável para o território europeu, reforçando, pela sua competitividade excepcional, a base industrial da União.

1.5 Os parques dos novos Estados-Membros da UE estão organizados segundo princípios parecidos aos de instituições análogas situadas na Europa dos 15 ou em vários pontos do globo. As designações variam. A terminologia jurídica mais corrente é *parque industrial*, *parque científico*, *parque tecnológico*, *tecnopolo*, *parque de investigação*, *parque comercial*, *centro de inovação* e *incubador de tecnologia*. No entanto, os objectivos são os mesmos. O parque é um lugar de interacção entre o mundo científico e tecnológico e o desenvolvimento económico,

reunindo as sinergias da colaboração entre instituições e empresas com vista a simplificar o acesso ao mercado e centralizando os serviços especializados de alto nível que facilitam a sua exploração, dando particular atenção à formação de empresas, às actividades de apoio das empresas à criação ou aquisição de outras empresas e à criação de redes de relações.

1.6 Os dois futuros Estados-Membros que iniciaram negociações de adesão com a UE, a Bulgária e a Roménia, adoptaram legislação sobre parques industriais e tecnológicos.

1.7 Os parques facilitam a inovação e promovem o desenvolvimento territorial. Normalmente, as actividades de um parque incluem a formação de empresas, a promoção da transferência tecnológica e os programas em favor dos investidores informais («business angels»). Por outro lado, constituem uma oportunidade única para promover e simplificar as transações de capital de risco. Os parques contribuem consideravelmente para a criação, lançamento e aplicação de programas comunitários idênticos ou similares e constituem parceiros eficazes capazes de funcionar em rede.

1.8 A criação e o desenvolvimento de parques nos dez novos Estados-Membros fizeram-se geralmente acompanhar de uma aplicação prática dos princípios de respeito ambiental. No quadro de novos estabelecimentos, esta aplicação foi efectivamente garantida pelas normas ambientais restritivas que entraram em vigor como consequência da harmonização, sendo um pré-requisito para a adesão. No quadro da criação de parques resultantes de uma reestruturação ou de mutações industriais, a abertura do parque é frequentemente o primeiro passo para a adopção de soluções que respeitem o ambiente.

1.9 Os parques industriais resultam da conjugação de várias tendências de desenvolvimento e constituem uma resposta regional (local) à globalização, respondendo à necessidade de ultrapassar os vários problemas culturais, nacionais e étnicos, bem como as disparidades consideráveis no que diz respeito ao desenvolvimento económico.

1.10 As soluções possibilitadas pelos parques favoreceram claramente o emprego, criando um número considerável de novos postos de trabalho (na Hungria, por exemplo, criaram-se mais de 120 000 postos de trabalho desde 1997). O desenvolvimento dos parques influenciou igualmente de forma positiva a implantação de empresas nas regiões em causa e permitiu antecipar a *desindustrialização* (desde 1997, mais de 2500 empresas estabeleceram-se nos parques industriais húngaros). Os empregos criados estão normalmente ligados às tecnologias de alto nível e exigem conhecimentos altamente especializados para responder aos desafios da reestruturação industrial.

1.11 Nos países europeus mais desenvolvidos e, particularmente, no caso da Europa dos 15, o sistema institucional, jurídico e financeiro da regionalização desenvolveu-se ao longo de décadas. O mesmo se aplica às estruturas de desenvolvimento industrial e à terminologia que melhor corresponde à alteração das condições do crescimento económico e do sistema de ajudas nacionais e comunitárias. Nos novos Estados-Membros, resta ainda muito por fazer para colmatar o atraso nestes domínios e alcançar o mesmo nível que o os países da UE mais avançados. No âmbito dos esforços desenvolvidos, os parques industriais beneficiaram e continuam a beneficiar de uma atenção particular, contribuindo, com efeito, para melhorar a competitividade, diminuir as disparidades em termos de desenvolvimento territorial e dar soluções aos problemas de emprego. A situação tem um carácter específico na medida em que as relações económicas e sociais válidas aquando da adesão à UE caracterizam-se ainda por uma certa dualidade: os elementos institucionais, de direcção e de financiamento correntes ainda se fazem notar (não obstante o declínio de alguns), a par de outros elementos cada vez mais determinantes do sistema de gestão e de administração que se tem vindo a desenvolver recentemente.

Nos países em fase de adesão, os parques industriais emergiram no quadro de novas ambições nos domínios das políticas económica e industrial e de desenvolvimento territorial.

1.12 O presente parecer de iniciativa tem por objectivo evidenciar, tendo em vista competências da União, as potencialidades dos parques industriais e os factores que os unem. De facto, estas infra-estruturas, que favorecem a coesão económica e social, merecem uma atenção particular no que diz respeito às mutações industriais. Cabe sublinhar que é precisamente a formação do ordenamento jurídico interno da UE que reforçou o papel dos parques industriais nos países da União. Por outro lado, há vários anos que determinados Estados-Membros e países em negociações de adesão reagiram a esta evolução. Além disso, estas estratégias de política económica — que, na sua complexidade, têm em conta as potencialidades dos parques industriais e dão uma orientação a seguir tendo em conta as exigências em matéria de integração internacional — não foram adoptadas em todos os países.

1.13 No documento IP/05/1252 da Comissão, o comissário europeu responsável pelo portfólio «Empresa e Indústria» afirmou, com o comissário europeu responsável pela Ciência e Investigação, que a inovação e a investigação são o centro da empresa. Alude-se, neste contexto, à importância dos pólos de

inovação e *clusters* industriais baseados na investigação: o ponto 3.2 do plano de acção para a promoção da investigação e da inovação convida ao fomento destes pólos e *clusters* e insta os Estados-Membros a utilizarem plenamente as possibilidades dos Fundos Estruturais (MEMO/05/366).

1.14 Os parques industriais, tecnológicos, científicos e outras estruturas com designações similares têm um papel de pólo de inovação e contribuem, desta forma, para a realização das prioridades da fase actual de aplicação das GOPE 2005-2008 e da Estratégia de Lisboa. Através do presente parecer de iniciativa, o Comité Económico e Social Europeu deseja promover a cooperação entre as estruturas do mesmo tipo na Europa dos 15 e nos 10 novos Estados-Membros e o seu desenvolvimento. Por outro lado, o Comité envia esforços para reforçar a acessibilidade das ajudas concedidas pela Comissão Europeia e das modalidades de financiamento propostas pelas outras instituições da União para os parques industriais, tecnológicos, científicos e outros de todos os Estados-Membros da UE.

2. O parque industrial na qualidade de pólo de inovação: tipos de parques e seu desenvolvimento global

2.1 Tipos de parques

A experiência internacional demonstra, como as fontes supra-mencionadas, que não há, na realidade, dois parques industriais idênticos. Por outro lado, é normal que um parque passe por constantes alterações. As redes em desenvolvimento ilustram bem esta diversidade, bem como a capacidade de adaptação dos parques a diferentes necessidades. Tendo em conta o exposto, optámos, nos pontos que se seguem, por uma interpretação global do conceito de «pólo de inovação» que vai além das actividades realizadas nos parques atinentes *stricto sensu* à inovação nos sectores industrial, tecnológico, científico e outros, tendo igualmente em consideração o amplo leque de actividades inovadoras portadoras de valor.

Esta estratégia vai ao encontro dos termos utilizados pela Comissão Europeia para designar os pólos de competitividade e de inovação. De acordo com a definição da Comissão, os pólos são determinados pela estreita colaboração existente entre as empresas, os centros de formação e os institutos de investigação públicos ou privados num território geográfico delimitado. O pólo aplica projectos comuns, de dimensão inovadora, promovendo sinergias entre os vários actores locais. Estas colaborações centram-se em determinados domínios tecnológicos ou científicos e devem contribuir com uma massa crítica de forma a garantir a competitividade e a transparência internacional.

2.2 Entre os tipos de parques classificáveis segundo as funções (missão), contam-se:

- os parques científicos;
- os parques tecnológicos;
- os centros de inovação; e
- os parques comerciais.

Caracterizam-se por uma estrutura organizativa global:

- o tecnopolo;
- o pólo tecnológico;
- o distrito tecnológico;
- a zona empresarial e o metadistrito.

No que diz respeito às características de implantação, podem-se referir, essencialmente, dois tipos de parques que se distinguem claramente:

- os parques industriais de tipo *greenfield*; e
- os parques implantados em zonas de reabilitação.

2.3 Os parques evoluem de forma contínua, por fases de desenvolvimento. As infra-estruturas industriais de grande envergadura tendem a desaparecer em proveito de estabelecimentos capazes de gerar um valor acrescentado mais sofisticado e importante, nos quais as TIC e o amplo leque inovador de serviços prestados pelo administrador do parque às empresas que nele se implantam têm um papel cada vez mais importante.

3. Situação nos novos Estados-Membros da União

3.1 De um modo geral, os dez Estados-Membros que aderiram à União em 1 de Maio de 2004 têm parques industriais que correspondem a determinados tipos de infra-estruturas descritos em pormenor no ponto 2.1. Chipre dispõe de várias estruturas designadas «incubadoras de empresas». Estas instâncias privadas são parcialmente financiadas pelo governo e geram vários projectos concretos.

3.2 Na República Checa, a agência governamental para o investimento e o desenvolvimento das empresas, *CzechInvest*, criou 82 zonas industriais no quadro do programa governamental para o desenvolvimento das zonas industriais. Em 2001, este programa foi completado por novos subprogramas intitulados «Reabilitação das zonas industriais», «Construção e reabilitação de bens de *leasing*» e «Acreditação das zonas industriais».

3.3 A Estónia tem vários tipos de parques industriais com características e designações várias. Alguns deles foram criados graças ao apoio das colectividades locais e de outras organizações. São principalmente responsáveis pela investigação e desenvolvimento e colaboram com as grandes universidades. Actualmente, o país conta com dois parques deste tipo, os parques de Tartu e de Talinn. Quanto aos parques industriais estabelecidos por iniciativa privada, são constituídos por empresas com fins lucrativos activas sobretudo nos sectores logístico, comercial, industrial e dos serviços.

3.4 A maioria dos «parques industriais» da Polónia foram criados nos últimos anos. São, actualmente, pouco importantes do ponto de vista económico, devido, sobretudo, ao facto de os investidores preferirem as 14 «zonas económicas especiais» (ZES), principalmente os investidores estrangeiros. Estas zonas foram criadas entre 1995 e 1997, por um período de 20 anos, através de decretos-lei adoptados com base em disposições legais. Foram implantadas em regiões com indústria pouco desenvolvida ou carecendo de uma reestruturação industrial, de

forma a promover o desenvolvimento regional. No início, os investidores foram exonerados do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas em 100 % nos dez primeiros anos e em 50 % nos dez anos seguintes, beneficiando igualmente de uma exoneração total do imposto sobre imóveis edificados. Em 1 de Janeiro de 2001 o sistema preferencial foi adaptado às normas comunitárias. Tendo em conta que o estatuto particular das ZES deverá expirar, o mais tardar, em Dezembro de 2017, prevê-se que, no futuro, a importância, número e superfície dos parques industriais aumentará.

3.5 Na Letónia, os parques são designados por «parques comerciais». As empresas optam por se implantarem nos mesmos devido às infra-estruturas e outras condições administrativas vantajosas. O programa nacional de desenvolvimento e inovação rege-se pela lei sobre a inovação.

3.6 Na Lituânia, o governo envidou sérios esforços para promover o desenvolvimento das indústrias que requerem grande mão-de-obra e com um valor acrescentado relativamente importante — a indústria electrotécnica e a indústria automóvel — e os sectores industriais e de serviços que exigem um alto capital intelectual — as biotecnologias, as TI e técnicas ligadas ao *laser*. Estes esforços contribuíram para formar a estrutura industrial do país. Iniciado na segunda metade dos anos 80, o programa de desenvolvimento «Parque industrial» destinado aos arredores das grandes urbes e dotado de uma infra-estrutura organizada é um dos instrumentos de desenvolvimento económico da Lituânia. A proximidade da mão-de-obra qualificada justifica que os esforços de realização do desenvolvimento industrial se concentrem nos arredores imediatos das grandes cidades.

3.7 Na Hungria, o governo iniciou, em 1997, um sistema de desenvolvimento de parques industriais. As perspectivas de desenvolvimento a longo prazo relativo a cada projecto de parque industrial devem ser submetidos a um exame pelo Ministério da Economia que permitirá a sua qualificação. Caso o seu nível seja adequado, as estruturas em causa obtêm o direito de se designarem «parques industriais». Os parques industriais têm por objectivo o aumento da competitividade, a criação de empregos e o estabelecimento de condições que permitam uma actividade industrial, de logística e de serviços conforme às normas comunitárias e aos princípios ambientais. Os parques industriais húngaros incluem aproximadamente 2 500 empresas multinacionais estrangeiras e PME húngaras que empregam mais de 120 000 pessoas.

3.8 Em Malta, as estatísticas do ano passado evidenciam o peso relativamente importante da produção industrial na economia. *Malta Enterprise*, a agência de promoção do investimento, criou um «Centro de formação de empresas» para favorecer o desenvolvimento de projectos inovadores, nomeadamente nos sectores das tecnologias de informação, das telecomunicações, de concepção nos domínios da mecânica e de engenharia electrotécnica, do design industrial, das energias renováveis e das biotecnologias. O referido Centro disponibiliza às empresas activas nestes domínios possibilidades de investimento e de financiamento, bem como infra-estruturas várias necessárias ao seu funcionamento.

3.9 Na Eslováquia, as ajudas aos parques industriais regem-se pela Lei sobre os parques industriais 193/2001 alterada em 2003 e 2004, nos termos da qual são considerados parques industriais zonas delimitadas por um plano de ordenamento do território no perímetro das quais uma ou várias empresas desenvolvam uma produção industrial. As colectividades locais e regionais podem estabelecer um parque industrial num terreno que seja sua propriedade. Por último, a lei prevê a possibilidade de dois ou vários municípios criarem, em conjunto, um parque industrial com base num contrato.

3.10 Na Eslovénia, os parques industriais são designados por «parques tecnológicos». O seu objectivo é favorecer a emergência e desenvolvimento de projectos empreendedores que necessitem de recorrer a tecnologias avançadas e de uma preparação científica considerável. Estes parques tecnológicos criam, por sua vez, as infra-estruturas físicas e intelectuais necessárias para a realização destas iniciativas, dando especial atenção às necessidades das PME. Servem igualmente de ligação entre as empresas e os estabelecimentos de ensino superior. Os documentos do Ministério da Economia referem que um parque tecnológico é uma pessoa moral que acompanha igualmente a concretização de projectos, contrariamente a um *criador* de empresa, que, não obstante ser igualmente uma pessoa moral, se limita a criar as condições necessárias ao início daquelas.

4. Objectivos estratégicos e modelos

4.1 Os parques, independentemente das diferenças existentes entre si, formam progressivamente uma rede que, fazendo parte da política económica, industrial e de inovação de um determinado país, tem em vista um dado conjunto de objectivos públicos. Ao estudar as prioridades dos poderes públicos, podemos observar esforços «baseados nas missões» (temáticos e centrados nas fontes públicas), esforços «baseados na difusão» (centrados, em primeiro lugar, nos impactos e sinergias) e uma combinação de ambos.

4.2 Os dois modelos definidos segundo os seus objectivos conjuntos não são estritamente diferentes, na medida em que, por exemplo, apoiar financeiramente as tecnologias de ponta de uma região por meio dos parques industriais não só beneficia a situação de uma região, como favorece os avanços na inovação de forma global. É uma questão de definição de prioridades.

5. O processo de Lisboa e os parques industriais

5.1 O processo de Lisboa realça como tarefas particularmente importantes o desenvolvimento da inovação como forma de estimular o crescimento, o emprego e a sustentabilidade, a promoção da difusão tecnológica, bem como a exploração e valorização comercial dos resultados da investigação-desenvolvimento. Entre as condições financeiras, jurídicas e ligadas à organização, os parques industriais, bem como as estruturas que lhes estão ligadas, desempenham um papel particularmente importante.

5.2 Os parques industriais caracterizam-se pelo papel extremamente específico que desempenham na promoção da inovação. Por esta razão, não basta, na formação da rede de parques industriais, dar atenção aos aspectos ligados à indústria *stricto sensu* e à agricultura: o contributo de uma vertente intelectual académica/universitária é, cada vez mais, indispensável para responder aos desafios enfrentados pela economia. Objectivos como melhorar a competitividade, alcançar uma maior flexibilidade económica e explorar as vantagens dos recursos humanos só poderão ser cumpridos **se contarem com uma base intelectual** e com uma maior inovação económica.

6. Transferência de conhecimentos e inovação

6.1 Centros de inovação e agências de transferência

6.1.1 As actividades destas instituições não se limitam a um domínio bem definido. Com efeito, criam pontes entre a sociedade e a economia através dos serviços (com ou sem fins lucrativos) que prestam às empresas de uma região ou país. A principal diferença entre as várias categorias é o facto de a posição destas instituições estar entre organismo de serviço («doador») e empresa «beneficiária». Os centros e agências estimulam as empresas e ajudam-nas a beneficiar dos resultados da investigação, praticamente desempenhando, nestes processos, um papel de intermediário. Os organismos que prestam serviços ligados à investigação-desenvolvimento, ao invés, incluem institutos de investigação. Nalguns casos, estes chegam mesmo a ser incluídos na mesma unidade que as empresas-alvo.

6.1.2 Os principais serviços prestados pelos centros e as agências são o aconselhamento, a mediação tecnológica, a gestão de uma base de dados de informação comercial, a organização de encontros comerciais e de feiras, o estabelecimento de relações com especialistas, o fornecimento da infra-estrutura necessária à aplicação de experiências, o fomento das actividades de apoio das empresas aos seus salarizados para a criação ou aquisição de uma empresa, o estabelecimento de relações com *business angels* e a criação de redes.

6.1.3 Estes organismos são sobretudo activos no aconselhamento de empresas. Por exemplo, os centros de inovação nos Países Baixos e a rede de investigação-desenvolvimento na Noruega têm um papel de mediação. Os serviços que prestam às empresas consistem em fazer conhecer os resultados da investigação e favorecer a sua assimilação. Na Alemanha, os centros de transferência e as agências executam a transferência tecnológica de forma mais directa, prestando serviços deste tipo, como os centros de serviços da indústria da transformação existentes nos Estados Unidos. Incluem-se nos seus serviços empréstimos de investigação financiados no quadro de programas públicos que dão apoio financeiro às empresas para que estas possam empregar universitários e financiar parte da remuneração dos mesmos.

6.1.4 As agências deste tipo são normalmente criadas por iniciativas públicas (ou, eventualmente, por meio de câmaras de comércio, como na Alemanha), partindo-se do princípio que o desenvolvimento tecnológico só pode ser eficaz, para os beneficiários de tais programas, através de uma ajuda externa (normalmente pública) e que a eficácia destes programas beneficia, a longo prazo, a economia. No que se refere ao financiamento, são já visíveis as disparidades mais importantes: os centros neerlandeses, por exemplo, têm um orçamento financiado pelo Ministério da Economia neerlandês e os seus serviços são parcialmente gratuitos (as primeiras 16 horas de aconselhamento). Na Noruega, a actividade dos actores de investigação-desenvolvimento é igualmente financiada por fundos públicos. No caso da Alemanha e dos Estados Unidos, por exemplo, os centros obtêm um apoio financeiro de um fundo específico, apoio que é reduzido progressivamente (ao longo de 3 anos na Alemanha, ao longo de 6 anos e a partir de 50 % nos Estados Unidos), prestando os seus serviços em parte sem fins lucrativos e em parte com objectivos comerciais.

6.2 Organismos que prestam serviços em investigação-desenvolvimento

6.2.1 A característica das instituições mais organizadas e com uma relação mais estreita entre ciência e indústria é o facto de permitirem o estabelecimento de uma rede entre os processos de investigação (nomeadamente industriais), os institutos de desenvolvimento e as empresas e o facto de prestarem serviços em investigação-desenvolvimento com base em contratos que correspondem a missões precisas. Estes serviços são prestados sobretudo a pequenas e médias empresas, com um apoio financeiro público. As suas actividades estão fortemente ligadas às actividades das universidades. Importa, contudo, dar-lhes um tratamento específico e distingui-las das agências universitárias e dos parques universitários.

6.2.2 Estes organismos são criados por iniciativas públicas e funcionam, em parte, num quadro público. No quadro do seu funcionamento, difundem os resultados da investigação científica, seja por missões geridas, em parte, pelo sector privado (industrial), seja pelo sector público (ministérios). No entanto, verificam-se diferenças importantes entre estes organismos no que respeita ao financiamento, que pode, nalguns casos, variar de 10 % a 100 %.

6.3 Os parques resultantes da relação universidade-indústria

6.3.1 Os parques são criados sobretudo perto de instituições produtoras de conhecimento (essencialmente universidades e centros de investigação), com os quais têm uma relação de contrato ou nos quais se inserem (por exemplo, o *InfoPark*, na Hungria, ou o *INNOTECH*, o parque de inovação da Universidade Técnica de Budapeste). No entanto, as condições materiais do seu funcionamento são asseguradas por recursos públicos, ao nível nacional ou local. Estes parques são cada vez mais propícios à inovação, através de infra-estruturas técnicas de alto nível. Graças à transferência tecnológica, cada vez se concretizam mais fases do processo de inovação e a actividade pode-

-se alargar nos vários parques até ao lançamento, no mercado, de um produto susceptível de ser comercializado, até à sua produção em massa ou mesmo implantação de um novo ramo industrial.

6.3.2 Foram criados vários parques científicos e de investigação em zonas em que a sua criação fomentava a prosperidade e onde permitiam as mais variadas oportunidades científicas. Identificam-se várias dessas zonas em França (por exemplo, em Lyon). Os outros parques franceses dão igualmente grande importância ao modelo do tecnopolo, considerado uma nova noção de cidade. O mesmo se aplica aos primeiros parques japoneses, que seguem o modelo do tecnopolo, «parente» do modelo francês, com a ressalva de que foram criados no quadro de um programa. O parque japonês mais conhecido é o de Tsukuba, uma nova cidade dedicada exclusivamente à ciência, na qualidade de investimento do tipo «greenfield». Actualmente, os tecnopolos são criados graças a iniciativas locais. Nos Estados Unidos, onde se criaram os primeiros parques de inovação, foram igualmente espaços deste tipo que determinaram a sua localização (por exemplo, Silicon Valley ou os arredores da estrada n.º 128, em Boston).

6.3.3 Actualmente, existem parques de inovação em todos os países da União Europeia, de Lisboa a Atenas. Os parques analisados supra são, entre os organismos que visam a inovação, os mais complexos e os mais organizados, oferecendo, para benefício da inovação, todas as vantagens (cf. supra) dos parques.

7. Recomendações

7.1 O CESE considera necessário que a União Europeia desempenhe um papel activo na promoção da criação e desenvolvimento de parques industriais e tecnológicos enquanto pólos de inovação nos Estados-Membros e nas várias regiões destes. Trata-se de garantir a integração total dos antigos e novos Estados-Membros no mercado interno alargado, um dos elementos mais essenciais da nova parceria para o crescimento e o desenvolvimento previsto no quadro da Estratégia de Lisboa revista. Esta iniciativa tem por objectivo:

- reforçar a competitividade dos novos Estados-Membros e garantir um melhor desempenho da economia europeia no seu conjunto, reduzindo as desigualdades territoriais;
- conseguir responder ao desafio do desenvolvimento da competitividade ao nível local e regional, garantindo uma gestão mais eficaz das reestruturações industriais, da reutilização dos recursos naturais, financeiros e humanos e da estratégia económica e tecnológica capaz de responder às possibilidades e obrigações resultantes da integração europeia e do mercado global;
- garantir a exploração integral das possibilidades resultantes da realização do mercado interno da Europa alargada, se necessário através de uma conexão de parques industriais ao nível transregional, com base nos seus objectivos globais;

- aumentar o nível geral da investigação e da inovação, enviando esforços para obter melhores resultados, mais adaptados ao mercado e comercializados, estabelecendo, nomeadamente, relações ainda mais estreitas entre o sector das PME, o mundo científico e a investigação, garantindo a formação de recursos humanos altamente qualificados ao nível operacional e de organização, modernizando a administração pública e o respectivo quadro regulamentar, desenvolvendo as capacidades de todos os actores que participam no processo de tomada de decisões relativas aos parques e, para que a UE se torne a economia mais dinâmica do mundo, consagrando 3 % do PIB à inovação;
- melhorar, através de redes europeias de parques tecnológicos e industriais, a interacção entre a indústria, o sector dos serviços e o sector financeiro, bem como as relações tecnológicas e a capacidade de divulgação e recepção de novos conhecimentos, tendo em vista aumentar a inovação e a competitividade e garantir a compatibilidade entre os diferentes objectivos (crescimento, competitividade, emprego, desenvolvimento sustentável e igualdade de oportunidades), recorrendo, nomeadamente, à interacção e ao consenso;
- controlar e avaliar regularmente os desempenhos dos parques industriais e tecnológicos, as suas capacidades técnicas e resultados efectivos e outras vantagens, baseando-se, nomeadamente, em critérios harmonizados definidos antecipadamente;
- garantir a conformidade com as normas europeias, incluindo as normas relativas à concorrência e aos financiamentos públicos, tendo em conta a evolução dessas mesmas normas.

7.2.1 O CESE considera importante criar uma política europeia a três níveis — europeu, nacional e regional/local — tendo em vista o desenvolvimento efectivo da rede de parques industriais e tecnológicos, tendo sempre em conta o princípio da subsidiariedade estabelecido pelos Tratados e as normas europeias, nomeadamente as que se referem à concorrência.

7.2.2 O Comité recomenda adoptar uma estratégia global e integrada que englobe o Sétimo Programa-Quadro Europeu de Investigação e Desenvolvimento tecnológico, os recursos financeiros do Fundo Europeu de Investimento (FEI) e do Banco Europeu de Investimento (BEI), a iniciativa para o crescimento, os Fundos Estruturais, o programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial, os meios previstos no quadro da nova política de parceria, o programa-quadro para a inovação e a competitividade (PIC), bem como os programas de ensino e formação comunitários. Esta estratégia deverá ter em conta as linhas directrizes das GOPE 2005-2008. O exposto permitiria garantir uma maior flexibilidade na selecção de meios a aplicar, na coordenação e na coerência, bem como uma maior simplificação, pelo menos ao nível de acesso aos programas e de aplicação da mesma proposta segundo vários pontos de vista. O objectivo é apoiar ao nível interregional e transregional os programas de cooperação integrados entre os parques industriais e tecnológicos e os distritos industriais tendo em vista desenvolver redes pan-europeias.

7.2.3 No que diz respeito aos mecanismos do novo programa-quadro para a inovação e a competitividade (cf. INT/270, grupo de estudo), o CESE recomenda que o programa para a inovação e o espírito empresarial e o programa de apoio estratégico em matéria de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) façam referência explícita ao desenvolvimento da rede de parques industriais e tecnológicos e dos distritos industriais, sobretudo no que diz respeito ao seu financiamento no período inicial, à sua extensão através de um acesso mais fácil ao capital de risco e a medidas tendo em vista estimular a introdução e a utilização mais eficaz das TIC por meio das iniciativas «eEurope» e «i2000». Importa que os novos mecanismos do PIC prevejam o apoio à rede de parques e distritos industriais e tecnológicos, igualmente tendo em vista favorecer a participação das PME no Sétimo Programa-Quadro Europeu de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

7.2.4 No que se refere aos programas individuais previstos pelo Sétimo Programa-Quadro, em particular os programas «Capacidades», «Pessoal» e «CCI» (Centro Comum de Investigação), o CESE recomenda:

- reforçar as medidas de apoio das PME, sobretudo no que diz respeito à investigação e às organizações e reagrupamentos de empresas. Importa reconhecer a total legitimidade da rede pan-europeia de parques industriais e tecnológicos e dos grupos ou distritos industriais em matéria de apresentação de projectos de investigação;
- reforçar as disposições que garantem a exploração integral do potencial de conhecimentos e de investigação das regiões europeias, promover o desenvolvimento de parques industriais e tecnológicos e de *clusters* industriais e alargar as suas redes europeias e pan-europeias e financiar os exercícios de prospectiva tecnológica participativa para permitir o desenvolvimento de projectos e de estratégias a médio e a longo prazo paralelamente às actividades (prospectivas) no domínio temático «Ciências socioeconómicas e humanas», no quadro do programa específico «Cooperação»;
- garantir a disponibilização de recursos financeiros e humanos suficientes para as actividades de parceria e intercâmbio entre as empresas e as universidades, no quadro do programa específico «Pessoal», tendo em vista responder às necessidades dos parques industriais e tecnológicos e dos *clusters* industriais. Importa que os investigadores implicados conheçam as necessidades específicas inerentes ao desenvolvimento das PME;
- envidar esforços para que a experiência profissional acumulada pelo Centro Comum de Investigação esteja plenamente acessível aos parques industriais e tecnológicos e aos *clusters* industriais, nomeadamente pelo financiamento da sua participação em actividades indirectas de criação de redes de relações, de estímulo da formação e da mobilidade e de criação de plataformas tecnológicas, tirando proveito do considerável valor acrescentado europeu acumulado pelo CCI e suas instituições, sobretudo o Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTs), situado em Sevilha.

7.2.5 No que diz respeito ao FEI, ao BEI, à iniciativa para o crescimento e aos Fundos Estruturais e de Coesão, importa, em conformidade com as decisões tomadas na cimeira europeia de Março de 2005, reforçar e melhorar as sinergias nos domínios da investigação e da inovação, entre os fundos comunitários, o FEI e o BEI. Simultaneamente, o Conselho Europeu sublinhou a importância de os actores regionais e locais se apropriarem de forma adequada das três vertentes da Estratégia de Lisboa — económica, social e ambiental. O CESE recomenda uma intensificação dos esforços na revisão da política de coesão (que tem por objectivo a convergência, a competitividade e a cooperação territorial) e um aumento dos recursos destinados à inovação e ao desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento, de forma a antecipar e estimular as mutações económicas que contribuam para o aumento da competitividade e das vantagens concorrenciais e o reforço das qualificações profissionais da mão-de-obra, sobretudo nos novos Estados-Membros. Assim, importa desenvolver a actividade dos parques industriais e tecnológicos e dos *clusters* industriais, bem como as respectivas redes, nomeadamente reforçando a cooperação territorial europeia e a colaboração entre actores públicos e privados (parcerias público-privadas — PPP), incluindo no quadro de programas de financiamento como a iniciativa «Inovação 2010» do FEI.

7.2.6 O quinto programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial e a Carta Europeia das Pequenas e Médias Empresas referem como acções importantes o desenvolvimento do ensino e a formação de empresários, a elaboração de medidas que permitam criar empresas de forma menos onerosa e mais rápida, a modernização do quadro jurídico e regulamentar, a formação de mais mão-de-obra qualificada, a ajuda ao acesso aos serviços em linha, o aperfeiçoamento das condições financeiras e fiscais, o reforço das capacidades tecnológicas das PME e a melhoria da acessibilidade dos modelos e práticas experimentadas dos serviços activos em linha (*e-business*). O Comité deu sempre o seu total apoio às acções comunitárias consideradas particularmente importantes para os parques industriais e tecnológicos e os *clusters* industriais.

7.2.7 O CESE considera desejável que a nova política europeia de vizinhança, sobretudo no que respeita à sua vertente anteriormente assegurada pelos domínios de acção 2 e 3 do programa INTERREG, integre nas actividades financiadas de apoio às redes interregionais, transregionais, europeias e pan-europeias acções atinentes aos parques industriais e tecnológicos e aos *clusters* industriais.

7.2.8 O CESE apela a uma cooperação ao nível dos Estados-Membros com as agências para o emprego e ao nível europeu com todos os actores do sistema institucional a quem a criação de emprego diga respeito, para que os parques proporcionem novos empregos, fazendo uso das possibilidades de um funcio-

namento em rede. Importa garantir que as empresas, as organizações representativas dos trabalhadores, as colectividades locais e as ONGs participem plenamente na criação de empregos de alto nível, representando um crescimento adicional (tácito) importante. É igualmente necessário garantir que as pessoas que trabalham nos parques possam participar de forma contínua nas acções de formação, de formação contínua e de reconversão profissional que lhes permitam adaptar-se à reestruturação industrial. Como refere o parecer do CESE n.º 1073/2005, adoptado em 28 e 29 de Setembro de 2005 (CCMI/019), importa sublinhar que o diálogo social e a participação dos trabalhadores são essenciais para antecipar e gerir as mutações industriais.

7.2.9 O Comité insiste nas medidas para melhorar os sistemas europeus de ensino e de formação, capazes de apoiar o desenvolvimento de novos paradigmas de produção e de consumo que respeite o ambiente, realizando, nomeadamente, acções de ensino e de formação para transformar as redes de parques industriais e tecnológicos e de *clusters* industriais. A realização de novos programas de formação e ensino nos parques e *clusters* industriais poderá contribuir para tornar as carreiras industriais e tecnológicas que requerem qualificações elevadas mais atractivas para a juventude europeia.

7.2.10 Em conformidade com as suas anteriores posições sobre este assunto, principalmente o seu parecer n.º 374/2005 de 12 de Abril de 2005 sobre os distritos industriais europeus, o CESE sublinha a importância de criar uma plataforma europeia de parques e distritos industriais enquanto pólos de inovação (plataforma europeia de pólos de inovação) de forma a estabelecer posições estratégicas comuns e acções comuns de desenvolvimento de capacidades e a possibilitar o desenvolvimento cultural dos sindicatos de trabalhadores e de organizações profissionais da indústria, em colaboração com os actores competentes da sociedade civil organizada. Neste contexto, importa envidar esforços para explorar todos os instrumentos adequados de transferência de conhecimentos e de inovação: o intercâmbio de práticas comprovadas, a determinação de exigências de base harmonizadas em matéria de identificação, a decisão de medidas de formação comuns, o acesso directo aos conhecimentos especializados do CCI, o desenvolvimento de uma terminologia e de classificações comuns, a exploração de possíveis sinergias entre os parques e os *clusters* industriais dos diferentes países e o incentivo a explorar estas sinergias oferecendo a estas estruturas a possibilidade de participar directamente nas iniciativas e programas comunitários. Simultaneamente, importa desenvolver sistemas comuns de avaliação, acompanhamento e comparação de desempenhos dos parques industriais e tecnológicos e dos distritos industriais europeus.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão “Reestruturações e emprego — Antecipar e acompanhar as reestruturações para desenvolver o emprego: o papel da União Europeia”»

(COM(2005) 120 final)

(2006/C 65/12)

Em 28 de Abril de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 23 de Novembro de 2005, sendo relator G. ZÖHRER e co-relator SOURY-LAVERGNE.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 121 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

Síntese

O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com a abordagem global e transversal adoptada pela Comissão. Na sua comunicação, a Comissão aborda uma questão que é tão importante para as empresas como para os trabalhadores. As mutações industriais e a capacidade das partes envolvidas para a elas se adaptarem são factores essenciais para a manutenção da competitividade. O êxito depende, contudo, da forma como as consequências dessas mutações forem geridas no plano social.

O Comité está basicamente de acordo com a análise que a Comissão faz deste fenómeno, mas gostaria que a mesma fosse aprofundada.

As reestruturações suscitam sempre o receio de consequências negativas, sobretudo junto dos trabalhadores. Contudo, as reestruturações, quando bem geridas, trazem também novos desafios e oportunidades. Tudo depende, fundamentalmente, da forma como as empresas lidam com a situação e gerem as diversas fases, bem como da colaboração entre os diferentes actores numa comunhão de espírito que lhes permita aproveitar as oportunidades.

O Comité subscreve o parecer de que as respostas ao fenómeno das reestruturações deve inserir-se no âmbito mais vasto da estratégia de crescimento e emprego.

É de saudar o objectivo de uma maior coordenação ao nível da Comissão, através da criação de uma *task force*, bem como do diálogo regular com o Parlamento Europeu e o Conselho.

O Comité está basicamente de acordo com as prioridades estabelecidas pela Comissão para a revisão da estratégia de emprego, que não pode ser dissociada do contexto macroeconómico e da política industrial.

Quanto à reforma dos instrumentos financeiros, o Comité concorda que estes devem ser mais orientados para a antecipação e gestão das reestruturações.

Em matéria de política industrial, o Comité considera que, doravante, importa sobretudo aprofundar a abordagem sectorial, que permite encontrar soluções adaptadas aos diversos sectores. A melhoria da legislação aplicável às empresas é um aspecto essencial que deve, todavia, ser objecto de análise mais concreta e de clarificação.

O Comité considera que as iniciativas tecnológicas, especialmente as plataformas tecnológicas, são uma das principais formas de melhorar a situação. É igualmente necessário criar um ambiente propício à inovação.

No que respeita à política de concorrência, coloca-se a questão de saber se os instrumentos existentes são suficientes. No âmbito dos auxílios estatais, o Comité salienta que importa dar mais atenção à relação entre estes auxílios, as reestruturações e as deslocalizações da produção.

O Comité entende que o Observatório Europeu da Mudança, de Dublin, deve também desempenhar um papel importante.

Importa dedicar especial atenção à intensificação do diálogo social sectorial. O Comité partilha o ponto de vista da Comissão de que os parceiros sociais podem desempenhar um papel específico de alerta, dado o conhecimento que têm dos sectores. Todavia, este instrumento não deve ser utilizado apenas em situações de crise.

O Comité aguarda com interesse a anunciada comunicação sobre a responsabilidade social das empresas.

O Comité congratula-se, em princípio, com a criação de um «Fórum Reestruturações», que deve ter por objectivo a apresentação das melhores práticas e a análise dos obstáculos locais (regulamentação) à sua aplicação.

Para além da modernização e simplificação da regulamentação previstas no Programa de Acção de Lisboa, que o Comité sempre acolheu favoravelmente, a Comissão anuncia um Livro Verde sobre a evolução do direito do trabalho. É precisamente no âmbito das reestruturações que a evolução do direito do trabalho deve visar o equilíbrio entre flexibilidade e segurança.

No que concerne à promoção da mobilidade na União, a única proposta apresentada pela Comissão, ou seja, a proposta relativa à melhoria da exportabilidade dos direitos de reforma complementar, parece insuficiente. Para facilitar a mobilidade, será necessário examinar a possibilidade de oferecer um conjunto de incentivos, por exemplo em matéria de qualificações, de mercado de trabalho e de legislação social ou fiscal, nomeadamente no que toca à supressão barreiras administrativas à livre circulação de trabalhadores.

O Comité gostaria que os parceiros sociais pudessem prosseguir e concretizar o seu trabalho sobre as reestruturações.

Os comités de empresa europeus desempenham um papel importante nas reestruturações. O processo de consulta sobre a revisão da directiva relativa aos comités de empresa europeus deve, pois, contemplar esta questão, mas é necessário que se insira num contexto mais vasto.

O Comité partilha a convicção da Comissão de que as reestruturações não devem ser sinónimo de recuos sociais e de perda de substância económica.

Não é possível evitar todas as consequências negativas para os trabalhadores. As medidas a tomar a nível comunitário devem, pois, ter como objectivo não apenas satisfazer as exigências formuladas pela Comissão, mas também assegurar a necessária protecção dos trabalhadores nas fases de transição.

1. Introdução

1.1 A Agenda Social aprovada em 9 de Fevereiro de 2005, em simultâneo com a Comunicação sobre a revisão da estratégia de desenvolvimento sustentável ⁽¹⁾, prevê a definição por parte da Comissão de uma estratégia de gestão das reestruturações em torno de uma interacção mais eficaz das políticas europeias pertinentes, uma participação acrescida dos parceiros sociais, uma sinergia reforçada entre as políticas e os suportes financeiros e a adaptação da legislação e dos acordos.

1.2 Na Comunicação «Reestruturações e emprego» ⁽²⁾, apresentada em 31 de Março de 2005, a Comissão enuncia as medidas que a União deverá introduzir ou reforçar para mobilizar o potencial de que dispõe. Para tal, adopta uma perspec-

⁽¹⁾ «Revisão de 2005 da estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável: Primeiro balanço e orientações para o futuro» (COM(2005) 37 final, também de 9 de Fevereiro de 2005.

⁽²⁾ COM(2005) 120 final.

tiva tanto horizontal como sectorial e propõe um conjunto de medidas em diversas áreas de política comunitária.

1.3 Dado que a comunicação da Comissão se destina a um vasto público, o texto contém considerações gerais, particularmente sobre a reestruturação com que podem ver-se confrontadas todas as empresas que têm de se adaptar.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1 A Comissão está convicta de que as reestruturações não devem ser sinónimo de recuos sociais e de perda de substância económica. Podem, antes, ser reflexo de progresso económico e social. Mas, para tal, é necessário que sejam correctamente antecipadas, que as empresas as possam gerir com eficácia e rapidez e que a acção pública contribua para as acompanhar em boas condições.

2.2 As reestruturações empresariais comportam muitas vezes custos que podem ser muito elevados não apenas para os trabalhadores atingidos, mas também para a economia local ou regional. Para manter a coesão social, que distingue o modelo social europeu, é necessário pôr em prática políticas de acompanhamento para minimizar os custos sociais e promover a busca de fontes alternativas de emprego e rendimento.

2.3 As respostas a dar ao nível comunitário devem, pois, articular-se em torno de quatro exigências:

- uma exigência de coerência entre as políticas pertinentes para que o crescimento e as reestruturações que a mesma implica não provoquem uma destruição de capital humano;
- uma exigência de longo prazo na qual se devem inscrever as diferentes políticas comunitárias. Os agentes económicos e sociais precisam de previsibilidade para agir;
- uma exigência de participação de todos os agentes relevantes, a começar pelos parceiros sociais;
- a consideração da dimensão territorial, visto ser ao nível local que a antecipação da mudança é mais eficaz. Nesta perspectiva, a política regional e de coesão da União Europeia deve desempenhar o papel de catalisador.

2.4 A comunicação enuncia as acções a desenvolver ou a reforçar em torno dos diferentes meios que a União pode mobilizar neste contexto, tanto numa perspectiva horizontal como sectorial. Na execução destas acções, é necessário limitar ao máximo os encargos impostos às empresas e, simultaneamente, assegurar uma melhoria da antecipação e da gestão das reestruturações.

2.5 Concretamente, o Anexo 1 da comissão propõe 12 medidas, entre as quais se destacam as seguintes:

- revisão da estratégia europeia de emprego;
- reforma dos instrumentos financeiros e criação de um fundo de ajustamento ao crescimento;
- criação de um Fórum «Reestruturações»;
- acompanhamento sectorial e regional reforçado dos sectores susceptíveis de ser objecto de reestruturações a curto prazo.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com a abordagem global e transversal adoptada pela Comissão. A Comissão aborda uma questão que é tão importante para as empresas como para os trabalhadores. As mutações industriais e a capacidade das partes afectadas para a elas se adaptarem são factores essenciais para a manutenção da competitividade. O êxito depende, contudo, da forma como as consequências dessas mutações forem geridas no plano social.

3.2 Quando, na sua comunicação, a Comissão fala de reestruturações, coloca-se também, naturalmente, a questão da definição deste conceito. Em diversos pareceres, o CESE fez a distinção entre as «mutações industriais», processo contínuo de desenvolvimento de uma empresa ou de um sector, e as «reestruturações», que são uma forma específica de mutações industriais e, de uma maneira geral, um processo abrupto (muitas vezes forçado) de adaptação às condições económicas gerais, a fim de recuperar a competitividade.

3.2.1 Ainda que a Comissão não faça a distinção entre os dois conceitos para maior facilidade de compreensão, o Comité recomenda que se adopte um ponto de vista mais matizado. Se a chave para o êxito das mutações industriais está, indubitavelmente, na antecipação e gestão proactiva das mesmas, as reestruturações industriais são um desafio crescente e mais diferenciado num contexto globalizado. Trata-se de processos que exigem abordagens e medidas diferentes.

3.2.2 Incentivar as mutações não pode ser um fim em si mesmo. Uma política industrial claramente definida a longo prazo e virada para o futuro pode ter uma influência positiva nas mutações e mitigar as suas consequências, criando assim novas oportunidades. O Comité examinará a nova comunicação da Comissão sobre uma nova política industrial (COM(2005)), nesta óptica.

3.3 O Comité está basicamente de acordo com a análise que a Comissão faz deste fenómeno. A Comissão apresenta quatro grandes razões para as reestruturações:

- a evolução do mercado único europeu e a abertura internacional das economias;
- a inovação tecnológica;
- a evolução do quadro regulamentar;
- importantes mudanças na procura por parte dos consumidores.

3.3.1 Assim, a Comissão circunscreve a sua análise aos factores gerais que todos bem conhecem. Todavia, é igualmente fundamental saber se as reestruturações são planificadas a longo prazo para antecipar determinadas evoluções ou são processos a curto prazo resultantes de pressões externas ou de erros de gestão. Refira-se, a título de exemplo, a evolução da relação entre o potencial do mercado e a capacidade de produção, que, se não for tomada em consideração, pode levar a uma sobrecapacidade que, por seu turno, conduzirá, mais tarde ou mais cedo, a reestruturações.

3.3.2 As reestruturações suscitam sempre o receio de consequências negativas, sobretudo junto dos trabalhadores. Contudo, as reestruturações, quando bem geridas, trazem também novos desafios e oportunidades. Tudo depende, fundamentalmente, da forma como as empresas lidam com a situação e gerem as diversas fases, bem como da colaboração entre os diferentes actores numa comunhão de espírito que lhes permita aproveitar as oportunidades.

3.4 A comunicação propõe poucas medidas concretas, e algumas delas são apenas anunciadas. O Comité está consciente de que, na situação actual, a Comissão não pode ir muito mais longe. Considera, porém, que a comunicação constitui uma boa base para o desenvolvimento da política comunitária sobre este tema, política essa que exige coordenação entre as direcções-gerais envolvidas e os Estados-Membros.

4. Observações específicas

4.1 O Comité subscreve o ponto de vista de que as respostas ao fenómeno das reestruturações devem inserir-se no âmbito mais vasto da estratégia de crescimento e emprego. A gestão da mudança pode contribuir significativamente para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

4.1.1 A este respeito, a UE deve interrogar-se sobre a contribuição que pode dar para além das medidas adoptadas ao nível local, regional e nacional. Pode desempenhar um papel fundamental impulsionando o processo de debate nos Estados-Membros e contribuindo para a sensibilização para o assunto. Pode também utilizar todos os instrumentos de que dispõe para antecipar e acompanhar a mudança.

4.2 Mobilização das medidas comunitárias horizontais

4.2.1 O Comité saúda o objectivo de uma maior coordenação a nível da Comissão, através da criação de uma *task force*, bem como do diálogo regular com o Parlamento Europeu e o Conselho. A participação de todas as direcções-gerais envolvidas pode contribuir para o desenvolvimento de sinergias entre os diferentes domínios de política cujo objectivo comum é antecipar e gerir a mudança. No entender do Comité, importa contudo assegurar que a *task force* se concentre na sua função de coordenação, mantendo a Comissão competências claras em matéria de legislação e de aplicação das medidas comunitárias.

4.2.2 O Comité está basicamente de acordo com as prioridades estabelecidas pela Comissão no que respeita à revisão da Estratégia Europeia de Emprego. Neste contexto, importa dar particular atenção à formação, à aprendizagem ao longo da vida e à qualidade da organização do trabalho, incluindo uma boa gestão dos recursos humanos. A estratégia de emprego não pode ser dissociada do contexto macroeconómico e da política industrial. A coordenação entre as políticas económicas, a política industrial e a estratégia de emprego possibilitaria uma melhor gestão da mudança.

A existência de um quadro macroeconómico estável, previsível e coordenado na Europa é condição essencial para uma gestão bem sucedida das medidas de reestruturação.

As condições locais em que as reestruturações se processam são determinantes e devem ser integradas numa política global.

4.2.3 No que concerne à revisão dos instrumentos financeiros, o Comité concorda que estes devem ser mais orientados para a antecipação e gestão das reestruturações, mas salienta que importa manter os objectivos gerais dos fundos existentes.

4.2.4 Os instrumentos financeiros propostos pela Comissão sob o título «capacidade de intervenção comunitária em caso de crise» são, neste momento, encarados com algum cepticismo pelo Conselho. Todavia, o Comité considera que não se deveria renunciar a um debate de fundo sobre as possibilidades de intervenção financeira para facilitar as transições na eventualidade de acontecimentos imprevistos com grande impacto regional, sectorial e social. O Comité apoia, pois, os esforços da Comissão com vista à criação de tais instrumentos.

4.2.5 O Comité já se pronunciou sobre a política industrial num parecer de Dezembro de 2004 ⁽³⁾. O CESE considera que, doravante, importa sobretudo aprofundar a abordagem sectorial, que permite encontrar soluções adaptadas aos diversos sectores. Todavia, importa examinar não apenas os sectores económicos em crise, mas sim o maior número possível de sectores relevantes para a Europa, a fim de enfrentar a mudança numa fase precoce e de gerir de uma forma proactiva. O diálogo social deve desempenhar um papel importante neste processo.

A melhoria da legislação aplicável às empresas é um aspecto essencial que deve, todavia, ser objecto de análise mais concreta

⁽³⁾ JO C 157 de 28.6.2005 «Acompanhar as mutações estruturais: Uma política industrial para a Europa alargada» COM(2004) 274 final.

e de clarificação. O objectivo é lograr uma simplificação para as empresas sem baixar as normas sociais e ambientais.

4.2.6 O Comité considera que as iniciativas tecnológicas, especialmente as plataformas tecnológicas, são uma das principais formas de melhorar a situação. As inovações tecnológicas permitem ultrapassar situações de aparente paralisia, particularmente no domínio da energia, das emissões de resíduos e da reciclagem de produtos. Os avanços tecnológicos que delas resultariam contribuiriam para que os sectores industriais em questão voltassem a ser competitivos.

4.2.6.1 Neste contexto, é importante criar um ambiente propício à inovação. Os incentivos fiscais e a protecção da propriedade intelectual são condições essenciais para tal. No âmbito da gestão das reestruturações, é todavia necessário ter igualmente em conta a necessidade de inovação organizacional e social.

4.2.7 No que se refere à política de concorrência, coloca-se a questão de saber se os instrumentos existentes são suficientes. Existe um número crescente de factores de competitividade fundamentais que a política de concorrência não aborda, como, por exemplo, a tributação das empresas.

Relativamente aos auxílios estatais, está-se ainda longe do anúncio de uma reforma que os reorienta para as áreas que mais contribuem para o crescimento e o emprego. Neste contexto, o Comité salienta que importa dar mais atenção à relação entre os auxílios estatais, as reestruturações e as deslocações da produção. É necessário que as regras em matéria de auxílios estatais continuem a ser não discriminatórias e que se continue a promover a coesão social. A este respeito, o Comité sublinha a necessidade de dar particular atenção às práticas em vigor fora da União Europeia.

4.2.8 O Comité já se pronunciou sobre a política externa em diversos pareceres.

4.2.9 O Comité entende que o Observatório Europeu da Mudança, de Dublin, deve também desempenhar um papel importante no desenvolvimento dos instrumentos de análise necessários para o acompanhamento das reestruturações. A CCMI deveria reforçar a sua colaboração com o Observatório.

4.3 Reforço da parceria para a mudança

4.3.1 Importa dedicar especial atenção à intensificação do diálogo social sectorial. O Comité partilha o ponto de vista da Comissão de que os parceiros sociais podem desempenhar um papel específico de alerta, dado o conhecimento que têm dos sectores. Todavia, este instrumento não deve ser utilizado unicamente em situações de crise. Deve sê-lo sempre que os parceiros sociais considerem que é necessário intervir, e não apenas quando diagnosticam uma «situação preocupante», o que seria mais conforme com as exigências de antecipação e acompanhamento dos processos de reestruturação.

4.3.2 O Comité aguarda com interesse a anunciada comunicação sobre a responsabilidade social das empresas, que tratará, em particular, das iniciativas positivas das empresas em relação com as partes envolvidas em caso de reestruturação. Trata-se, para além de continuar a desenvolver as bases jurídicas, de tornar públicas e promover boas práticas em matéria de gestão da mudança. O Comité chama particularmente a atenção para a necessidade de ter em conta, nestes processos, as partes indirectamente afectadas pelas reestruturações de certas empresas (por exemplo, os fornecedores, os prestadores de serviços, etc.).

O Comité já se pronunciou sobre a responsabilidade social das empresas num parecer anterior.

4.3.3 O Comité congratula-se, em princípio, com a criação de um «Fórum Reestruturações», que deve ter por objectivo a apresentação das melhores práticas e a análise dos obstáculos locais (regulamentação) à sua aplicação. É ainda demasiado cedo para avaliar os resultados. Todavia, o Comité está disposto a pôr a sua competência à disposição do fórum e a contribuir para que a mesma acrescente valor à política europeia. Para tal, é condição essencial adoptar um método de trabalho que não crie mais burocracia e se concentre nas questões que não foram ainda suficientemente tratadas. As organizações da sociedade civil afectadas devem ter a possibilidade de participar nos trabalhos.

4.4 *Adaptação da legislação e dos acordos*

4.4.1 Para além da modernização e simplificação da regulamentação previstas no Programa de Acção de Lisboa, que o Comité sempre acolheu favoravelmente, a Comissão anuncia um Livro Verde sobre a evolução do direito do trabalho. É precisamente no âmbito das reestruturações que a evolução do direito do trabalho deve visar o equilíbrio entre flexibilidade e segurança.

4.4.2 No que concerne à promoção da mobilidade na União, a única proposta apresentada pela Comissão, ou seja, a proposta relativa à melhoria da exportabilidade dos direitos de reforma complementar, parece insuficiente. A mobilidade dos trabalhadores associada às reestruturações é uma questão importante e muito complexa, sendo a mobilidade transfronteiriça apenas um dos seus aspectos. Os trabalhadores devem poder adaptar-se às novas condições criadas pelas reestruturações. Em determinados casos, isso poderá mesmo implicar a reciclagem profissional ou a procura de novo emprego.

Importa, pois, ponderar quais as medidas que devem ser adoptadas a nível comunitário, nacional ou regional, para que a transição seja mais fácil para os trabalhadores. Para facilitar a mobilidade, será necessário examinar a possibilidade de oferecer um conjunto de incentivos, por exemplo em matéria de qualificações, de mercado de trabalho e de legislação social ou fiscal, nomeadamente no que toca à supressão barreiras administrativas à livre circulação de trabalhadores.

4.5 *Segunda fase de consulta dos parceiros sociais europeus sobre as reestruturações de empresas e os comités de empresa europeus*

4.5.1 Numa comunicação destinada a um vasto público, a Comissão lançou, pela primeira vez, uma consulta dos parceiros sociais sobre dois temas diferentes. É um método controverso, estando por provar se será a forma mais adequada de consultar os parceiros sociais.

4.5.2 Independentemente destes aspectos formais, o Comité gostaria que os parceiros sociais pudessem prosseguir e concretizar o seu trabalho sobre as reestruturações.

4.5.3 Os comités de empresa europeus desempenham um papel importante nas reestruturações de empresas. A consulta sobre a revisão da directiva relativa aos comités de empresa europeus deve, pois, abranger esta questão, mas é necessário que se insira num contexto mais vasto. O direito de informação e consulta dos trabalhadores consagrado na directiva relativa aos comités de empresa europeus não se circunscreve às reestruturações.

4.6 *Conclusões da Comissão*

4.6.1 O Comité partilha a convicção da Comissão de que as reestruturações não devem ser sinónimo de recuos sociais e de perda de substância económica. As reestruturações podem dar um contributo importante para o progresso económico e social. Como muito bem salienta a Comissão, as condições em que as reestruturações se processam são, todavia, determinantes.

4.6.2 Não é possível evitar todas as consequências negativas para os trabalhadores. As medidas a tomar a nível comunitário devem, pois, ter como objectivo não apenas satisfazer as exigências formuladas pela Comissão, mas também assegurar a necessária protecção dos trabalhadores nas fases de transição.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece o programa específico “Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo” para o período de 2007 a 2013 — Programa geral “Segurança e protecção das liberdades”»

COM(2005) 124 final — 2005/0034 (CNS)

(2006/C 65/13)

Em 25 de Julho de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 14 de Novembro de 2005 (relator: Miguel CABRA DE LUNA).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 126 votos a favor e 10 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 A Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta de decisão que estabelece o programa-quadro sobre «Segurança e protecção das liberdades», que compreende dois instrumentos: um programa-quadro de «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo» e outro sobre «Prevenir e combater a criminalidade» ambos para o período de 2007 a 2013. Os dois programas dão resposta à intenção da Comissão de apoiar o estabelecimento do espaço de liberdade, segurança e justiça no âmbito das perspectivas financeiras de 2007 a 2013, mediante o alargamento da definição de cidadania, inscrevendo, consequentemente, o conceito tradicional de justiça e assuntos internos (JAI) num contexto mais vasto, que incorpora a cidadania, em consonância com as novas posições das Nações Unidas sobre *segurança humana* e sobre *um conceito mais amplo de segurança* ⁽¹⁾. Esta inovação é de sumo interesse e representa um progresso importante para o estabelecimento de um conceito de segurança partilhado por todos os agentes sociais. O valor acrescentado por este programa-quadro reside na sua dimensão europeia, que gera sinergias entre o âmbito de acção europeu e o nacional.

1.2 A Comissão afirma que no espaço europeu os objectivos de cidadania, liberdade, segurança e justiça devem ser realizados em paralelo e com o mesmo grau de intensidade, numa relação de equilíbrio entre os princípios da democracia, do respeito dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de direito. A União tem vindo a aumentar progressivamente as suas intervenções nesta área, tendo começado com o Plano de Acção de Viena ⁽²⁾ e prosseguido com as orientações do Conselho Europeu de Tampere de 1999, que permitiram à União formular respostas legislativas e programas de apoio financeiro. De resto, as referidas orientações foram clarificadas no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e no programa da Haia, aprovado pelo Conselho Europeu em Novembro de 2004. A política europeia de segurança e defesa

e o plano de acção de luta contra o terrorismo da UE regem a luta contra o terrorismo na União.

1.3 Na perspectiva da protecção das liberdades relacionadas com as políticas propostas e aprovadas na União Europeia, é necessária uma maior participação do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu.

1.4 Enquanto, durante a fase de estabelecimento do espaço de liberdade, segurança e justiça, a União centrou-se na acção legislativa, com um apoio financeiro relativamente modesto, a sua intervenção deverá agora entrar numa fase em que a vertente operacional se tornará predominante, nomeadamente face às ameaças terroristas como fenómeno criminoso especialmente insidioso que releva imperativos de urgência ⁽³⁾.

1.5 O terrorismo, enquanto fenómeno criminoso, constitui uma das maiores ameaças com que se confrontam actualmente os cidadãos. A premissa do programa-quadro é que a criminalidade ameaça as liberdades e os direitos dos cidadãos, as sociedades democráticas e o Estado de direito, motivo por que o exercício da liberdade só é possível num quadro de segurança e garantia jurídica. As entidades públicas e a sociedade civil têm de fazer face aos métodos cada vez mais sofisticados dos terroristas e dos criminosos que operam de forma organizada e transnacional. Para o efeito, será necessário co-financiar projectos bilaterais e nacionais com o fim de estimular a inovação e aplicar as experiências a nível transnacional ou comunitário.

1.6 A criminalidade organizada representa uma ameaça significativa para a UE. Segundo a Europol, cerca de metade dos grupos de criminalidade organizada na União são formados por cidadãos europeus, e muitos deles mantêm relações com países terceiros no quadro de actividades criminosas, tais como o tráfico de droga, a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, a delinquência financeira, o contrabando e diferentes tipos de delitos contra a propriedade.

⁽¹⁾ Relatório *Human Security Now*, Nações Unidas: <http://www.humansecurity-chs.org>. (documento disponível apenas em EN, resumo em PT).

⁽²⁾ JO C 19 de 23/1/1999, p. 1.

⁽³⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

1.7 A luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada não deve pôr em causa, mas, pelo contrário, preservar, as liberdades individuais e o Estado de direito. A constituição democrática, a evolução do conceito de liberdade individual e a presunção de inocência não podem perder força, nem ser postas em causa pelas políticas de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada.

1.8 O facto de a cooperação transfronteiriça entre estes grupos estar a aumentar é motivo de preocupação, não só porque permite a multiplicação de acções criminosas, mas também porque dificulta a intervenção das forças policiais e judiciárias. Não se pode lutar contra a criminalidade transfronteiriça se as forças policiais não puderem transpor as fronteiras dos respectivos Estados. A criminalidade organizada explora esta debilidade fazendo os seus elementos residir em Estados-Membros diferentes daqueles em que operam. A liberdade de circulação de bens, pessoas, capitais e serviços tem muitos aspectos positivos, mas a criminalidade organizada soube explorar as liberdades que oferecia e a flexibilidade de um espaço jurídico inadequado para refrear as suas acções.

1.9 Actualmente, segundo a Europol, cerca de 3 000 grupos de criminalidade organizada operam activamente no território da União, ocupando 30 000 pessoas. Estes números, baseados em dados fornecidos pelos Estados-Membros, são meramente ilustrativos, porque na realidade são muito superiores. A dimensão, a estrutura, a organização e outras características diferem tanto no interior dos Estados-Membros como entre eles. Os grupos de criminalidade organizada na UE dedicam-se a todo o tipo de actividades criminosas, especialmente tráfico de droga, imigração clandestina, tráfico de seres humanos, contrabando, roubo de obras de arte em museus e igrejas, fraude e outros tipos de delinquência financeira.

1.10 O Comité pronunciou-se sobre este tema no parecer ⁽⁴⁾ sobre o documento de trabalho da Comissão — *Relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional* ⁽⁵⁾. Entre as suas conclusões cabe destacar as seguintes:

- a. O Comité, que apoia plenamente uma acção concertada contra o terrorismo ao nível comunitário e aprova o mecanismo de coordenação aberto recomendado pela Comissão, apela, no entanto, a que, para lá da emoção profunda e legítima gerada pelos odiosos atentados de 11 de Setembro perpetrados nos Estados Unidos da América e por outros crimes terroristas cometidos em diversos países europeus e terceiros, se encarem os métodos de luta preventiva e de repressão com a maior prudência e reflexão;
- b. O Comité, embora reafirmando a predominância do respeito dos direitos humanos e dos instrumentos internacionais de protecção sobre toda e qualquer outra consideração, está consciente de que importa melhorar a política comum de segurança interna e de luta contra o terrorismo, sem, no entanto, pôr em causa estes princípios e esta ética política e humanista, garantindo a protecção efectiva das pessoas e

bens e, para tal, procurar um equilíbrio entre as diferentes exigências que decorrem da defesa dos diversos direitos e liberdades.

2. Síntese da proposta da Comissão

Gerir melhor os riscos de segurança que afectam a cidadania da União, garantindo os seus direitos e liberdades,

- 1) Promover e desenvolver a coordenação, a cooperação e a compreensão mútua entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei, outras autoridades nacionais e organismos conexos da União Europeia,
- 2) Encorajar, promover e desenvolver os métodos e instrumentos horizontais necessários para uma estratégia de prevenção e luta contra a criminalidade, por exemplo parcerias entre os sectores público e privado, intercâmbio das melhores práticas em matéria de prevenção da criminalidade, comparabilidade das estatísticas e criminologia aplicada e
- 3) Promover o intercâmbio de conhecimentos, experiências e normas para a protecção das infra-estruturas críticas e a gestão das consequências do terrorismo e da criminalidade, no domínio da protecção civil e da protecção das vítimas e das testemunhas.

2.1 Tipos de acções propostas

- Projectos de dimensão europeia lançados e geridos pela Comissão relativos, *inter alia*, a mecanismos e redes de coordenação, trabalhos de análise, incluindo estudos e actividades destinadas a encontrar soluções vinculadas a políticas concretas, formação e intercâmbio de pessoal;
- Projectos transnacionais lançados e geridos por pelo menos dois Estados-Membros (ou um Estado-Membro e um país candidato);
- Projectos nacionais nos Estados-Membros;
- Subvenções de funcionamento concedidas a organizações não governamentais que prossigam, sem fins lucrativos, objectivos de dimensão europeia.

2.2 Serão apoiadas:

- Acções de cooperação e coordenação operacionais (reforço das redes — vínculos e relações, confiança e compreensão mútuas, desenvolvimento de planos de intervenção, intercâmbio e disseminação de informações, experiências e boas práticas);
- Actividades de análise, acompanhamento, avaliação, auditoria e inspecção;
- Desenvolvimento e transferência de tecnologias e metodologias;
- Formação e intercâmbio de pessoal e de peritos, e
- Actividades de sensibilização e de divulgação.

⁽⁴⁾ Parecer de 24.4.2002 (relator: Daniel RETUREAU) (JO C 149 de 21/6/2002).

⁽⁵⁾ COM(2001) 743 final.

2.3 Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

No que diz respeito à subsidiariedade, o programa proposto não pretende intervir nos domínios abrangidos pelos programas nacionais de cada Estado-Membro, mas em domínios em que possa existir um valor acrescentado europeu. Para este efeito, a grande maioria das actividades financiadas pelo programa pode ser considerada complementar dos programas nacionais e vocacionada para explorar as sinergias das acções bilaterais ou multilaterais.

No que diz respeito à proporcionalidade, no texto legislativo a definição das acções é o mais genérica possível e os requisitos administrativos e financeiros para a sua execução são simplificados ao máximo.

2.4 Simplificação e racionalização

O programa-quadro pretende simplificar os instrumentos, em termos jurídicos e de gestão, racionalizar a estrutura orçamental, dispor de maior flexibilidade na definição de prioridades e reforçar a transparência em geral. Os potenciais beneficiários poderão candidatar-se mais facilmente aos financiamentos graças a um sistema normalizado.

2.5 Recursos financeiros

O montante global previsto para o programa-quadro é de 735 milhões de euros, dos quais 137,4 milhões de euros para o programa «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo» e 597,6 milhões de euros para o programa «Prevenir e combater a criminalidade».

2.6 Tipos de intervenção e métodos de execução

- Subvenções atribuídas na sequência de convites para a apresentação de propostas.
- Contratos públicos de prestação de serviços.

3. Observações na generalidade — Dimensão da criminalidade e do terrorismo enquanto ameaça ao bem-estar dos cidadãos da UE

3.1 Segundo a Europol, os grupos de criminalidade organizada utilizam a instabilidade política e económica nos países terceiros para facilitar as suas acções ilícitas, especialmente em países de origem e de trânsito. Através da corrupção e da promessa de um futuro melhor, as pessoas são atraídas para o mundo do crime, activa ou passivamente. Este enriquecimento ilegítimo perpetuará algumas das carências estruturais que, na origem, facilitam a actividade criminosa, por exemplo, retardando o processo de reformas democráticas ou económicas.

3.2 Pela sua parte, o terrorismo atenta directamente contra a dignidade humana e os princípios mais elementares do direito internacional, é uma ameaça para todos os Estados e povos, pode materializar-se em qualquer momento e em qualquer lugar e ataca directamente os valores fundamentais das sociedades que formam a UE e outras organizações internacionais⁽⁶⁾: o Estado de direito, a segurança dos cidadãos, o

respeito e a tolerância. Os crimes terroristas são crimes contra a humanidade, a democracia e os direitos humanos; criam ódio e medo, e alimentam as divisões entre grupos religiosos, ideológicos e étnicos.

3.3 Este fenómeno castiga há décadas os cidadãos de todo o mundo já que cidades de todos os continentes são pontos da geografia mundial marcados por ataques de diversa dimensão com um mesmo objectivo: assassinar ou causar deliberadamente o maior dano físico possível a seres humanos, destruir bens e infra-estruturas, arruinar empresas e economias para intimidar a população ou um grupo de pessoas e violentar a vontade dos governos ou das organizações internacionais.

3.4 O atentado contra o *World Trade Center* de Nova Iorque em Setembro de 2001 foi o ponto culminante de uma nova forma de terrorismo planetário que começou com a tentativa de explosão dos mesmos edifícios em 1993. O terrorismo actual é inédito na sua dimensão, na capacidade para gerar um conflito grave⁽⁷⁾ e na determinação em utilizar meios violentos maciça e indiscriminadamente contra a população civil. A aviação civil, as infra-estruturas críticas e os sistemas informáticos que comandam a maioria dos processos que trazem normalidade e modernidade à vida actual são alvos fáceis para grupos terroristas, movidos por uma determinação total de infligir o maior dano possível às sociedades pela vertente mais vulnerável — os cidadãos.

3.5 A Europa sofreu graves atentados terroristas, tendo a manifestação mais recente da vaga de terror mundial ocorrido em Londres em 21 de Julho de 2005. A probabilidade de novos ataques é real e constante e devemos estar preparados, em primeiro lugar, para os evitar e, em segundo lugar, para gerir as consequências, em todas as suas vertentes, dos ataques que não possamos evitar. Os atentados bombistas que causam dezenas ou centenas de mortos e o caos urbano tornam-se moeda corrente, mas convém ter presente que os grupos terroristas responsáveis por estes atentados têm a determinação, a paciência e os recursos necessários para perpetrar acções de dimensões catastróficas, tal como desviar aviões comerciais ou emitir agentes químicos, bacteriológicos ou radiológicos em zonas densamente povoadas.

3.6 A situação descrita não deve, porém, pôr em causa a integridade do Estado de direito e as garantias constitucionais aplicáveis a todos os cidadãos. O poder, na sua acção de prevenção e repressão do terrorismo, sempre submetido à tutela e sanção judiciais, não pode, em circunstância alguma, exorbitar os limites que lhe são expressamente conferidos.

3.7 As medidas de política social e económica podem contribuir para atenuar a exclusão e o impacto negativo de mutações socioeconómicas rápidas, elemento explorado com frequência pelos terroristas. Por isso, é conveniente:

- Adoptar políticas comerciais, de subvenções e de investimentos a longo prazo que contribuam para integrar grupos marginais e fomentar a sua participação.

⁽⁶⁾ Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas na Cimeira sobre Democracia, Terrorismo e Segurança do Clube de Madrid, Madrid, Espanha, 11 de Março de 2005. <http://www.safe-democracy.org>.

⁽⁷⁾ Rohan GUNARATNA. *Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista*. pag. 27. Editorial Servi Doc., Barcelona, 2003.

- Promover novos esforços para reduzir as desigualdades socioestruturais eliminando a discriminação de certos grupos.
- Lançar programas vocacionados para promover a educação da criança e da mulher, o emprego e a representatividade dos excluídos.
- Cumprir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015.

3.8 A prevenção dos atentados terroristas ocupa um lugar proeminente no domínio das políticas de liberdade, segurança e justiça da UE. Segundo o Eurobarómetro, 8 em cada 10 cidadãos europeus temem o terrorismo e 83 % da população da União crê no valor acrescentado da acção da UE contra o terrorismo e reclama-a. O documento central que recolhe a política antiterrorista da UE é o «Plano de acção da UE de luta contra o terrorismo»⁽⁸⁾. As suas principais orientações são:

1. Aprofundar o consenso e os esforços internacionais para lutar contra o terrorismo;
2. Lançar acções de política externa da UE em países terceiros prioritários onde seja necessário reforçar as capacidades antiterroristas ou o compromisso de lutar contra o terrorismo;
3. Fazer face aos factores que contribuem para alimentar o fenómeno e para recrutar terroristas;
4. Reduzir o acesso dos terroristas aos recursos financeiros e económicos;
5. Maximizar a capacidade dos órgãos da UE e dos Estados-Membros para detectar, investigar, perseguir os terroristas e prevenir os atentados terroristas;
6. Proteger a segurança do transporte internacional e garantir a existência de sistemas de controlo fronteiriço eficazes;
7. Aumentar a capacidade da UE e dos Estados-Membros para gerir as consequências de um atentado terrorista.

3.9 Tratando-se de um fenómeno mundial, a resposta ao terrorismo deve igualmente ser mundial, não só porque é essencial a cooperação internacional, entre Estados, organizações e órgãos internacionais, mas também porque deve associar todos os sectores sociais: sociedade civil organizada (incluindo os agentes económicos e sociais e as organizações de interesse geral ou actividades diversas), instituições governamentais de todo o tipo e cidadãos em geral. No âmbito geral da segurança e defesa das liberdades, convém estabelecer um sistema de diálogo político e civil sobre a matéria.

3.10 Para tanto, a sociedade civil organizada pode e deve desempenhar um papel central na resposta integrada ao terrorismo. O facto de a sociedade civil organizada radicar na cidadania activa confere-lhe uma posição mais flexível, criativa e diversa para aplicar acções de prevenção mais eficazes do que

as administrações públicas. A sociedade civil organizada pode promover o conhecimento e a compreensão no sentido horizontal e ascendente, enquanto elementos indispensáveis para construir sociedades inclusivas que permitam a participação de todos através de colaboração cívica, actividade económica e educação.

Por isso, as propostas da sociedade civil organizada sobre o necessário equilíbrio entre as medidas de segurança e as correspondentes à protecção das liberdades deveriam ser tidas em conta pelo poder público.

3.11 Os actores não estatais em toda a sua diversidade de movimentos e os agentes económicos e sociais, os meios de comunicação social, as organizações de interesses diversos, a comunidade académica, artística e cultural, os chefes religiosos, a opinião pública mundial — todos podem e devem desempenhar um papel mais activo.

3.12 Uma sociedade civil dinâmica pode desempenhar um papel estratégico na protecção das comunidades locais, opondo-se às ideologias extremistas e abordando o problema da violência política. A sociedade civil é um espaço aberto no qual os cidadãos podem decidir o seu próprio destino, uma forma de resistência e protesto, uma fonte de conhecimento, debate público e reflexão social, e um mecanismo de mediação, reconciliação e compromisso. A sociedade civil dá voz a diferentes grupos e causas de vocação social, proporciona um canal de expressão a minorias e dissidentes, e promove — por inerência da diversidade — uma cultura de tolerância e pluralismo. A sociedade civil acolhe radicais e moderados, excluídos e integrados, os que opõem resistência e os que transigem.

3.13 A sociedade civil pode desempenhar um papel crítico na reconstrução de uma nova perspectiva de acção global e coordenada, dificultada até agora pelas atitudes unilateralistas e pelos desacordos políticos internacionais no passado mais recente. Durante os últimos decénios, diferentes representantes da sociedade civil formaram alianças transnacionais dinâmicas — reunindo pessoas e grupos de todo o mundo — em prol das causas mundiais, nomeadamente a igualdade entre homens e mulheres, a paz e os direitos humanos, a luta contra a SIDA, a protecção do ambiente, os movimentos a favor do comércio justo e da justiça mundial, etc.

3.14 É convicção geral que, na luta contra o terrorismo, a acção governamental não é suficiente se não se irmanar com um compromisso activo da sociedade civil e dos seus agentes. Enquanto foro da sociedade civil organizada, o Comité tem a oportunidade e a responsabilidade de actuar, nos limites das suas competências, na luta contra o terrorismo na UE e em outros foros relevantes. Os esforços nesse sentido deveriam permitir naturalmente que o Comité, no seu papel de prevenção, cooperação e diálogo, contribuísse para configurar as políticas antiterroristas no seu domínio de acção. A proposta de decisão do Conselho que estabelece o programa específico «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo» e o programa específico «Prevenir e combater a criminalidade» oferece um quadro amplo e flexível a todo o tipo de iniciativas.

⁽⁸⁾ Nota ao Conselho Europeu, 16 e 17 de Junho de 2005, apresentada pela Presidência e pelo Coordenador da Luta Antiterrorista da UE: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>.

3.15 O Comité formula, essencialmente, as seguintes considerações na generalidade:

3.15.1 O Comité condena firmemente todo o tipo de terrorismo e toma posição nesta matéria.

3.15.2 O Comité apoia resolutamente a luta contra a criminalidade e o terrorismo e frisa a importância da nomeação de Gijs de Vries para Coordenador da UE da Luta contra o Terrorismo.

3.15.3 Importa prosseguir o processo de consolidação da luta contra o terrorismo e contra a criminalidade na UE.

3.15.4 Há que alcançar um nível de cooperação e coordenação verdadeiramente eficaz entre os Estados-Membros em matéria policial, securitária (destacando o princípio da disponibilidade da informação pertinente) e judicial, bem como um nível de cooperação eficaz e permanente com os países terceiros.

3.15.5 No âmbito da proposta da Comissão, também são muito importantes as alianças estratégicas entre os sectores público e privado.

3.16 O papel da sociedade civil organizada pode estruturar-se em dois níveis: prevenção dos atentados e gestão das suas consequências, sejam de natureza física, psicológica ou económica. Em conformidade com os tipos de acções previstas na proposta, e graças ao carácter geral das definições, o Comité pode promover vários tipos de iniciativas nos limites das suas competências, que, de forma genérica e sumária, se poderiam configurar nos domínios debatidos na Cimeira Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança, encerrada em Madrid em 11 de Março de 2005. Nesta cimeira, foi estabelecido um plano de acção conhecido por Agenda de Madrid, que prevê um quadro de aplicação de uma série de recomendações⁽⁹⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 Proposta de decisão do Conselho que estabelece o programa específico de «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo para o período de 2007 a 2013» (2005/0034 (CNS))

4.1.1 O Comité subscreve os objectivos gerais do programa constantes dos artigos 3.º e 4.º da proposta.

4.1.2 No âmbito das acções elegíveis para apoio financeiro especificadas no artigo 5.º da proposta, o Comité considera que se deve prestar atenção especial a:

4.1.2.1 «Actividades de análise, acompanhamento, avaliação, auditoria e inspecção» [artigo 5.º, n.º 2, alínea b)], sem prejuízo

⁽⁹⁾ <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>.

de que a investigação fundamental neste campo seja efectuada pelo sétimo programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, o qual lhe consagra, segundo a actual proposta da Comissão, mil milhões de euros, este programa deve fomentar a investigação aplicada, sobretudo a relacionada com a análise, o debate e a difusão de informações desenvolvidas em *think tanks* (grupos de reflexão), instituições académicas e diversos foros e organizações que servem de centros de debate e de formulação de propostas políticas destinadas a reforçar os vínculos formais e informais entre investigadores, analistas e intelectuais, por um lado, e decisores, por outro.

4.1.2.2 «Actividades de formação e de intercâmbio de pessoal e de peritos» [artigo 4.º, n.º 2, alínea d)], relacionadas com o que precede, mas sobretudo com as que permitam a criação, o desenvolvimento e a manutenção sustentada de programas de formação de alta qualidade para linguistas, tradutores e intérpretes de línguas que contam actualmente com poucos especialistas e que servem para veicular mensagens relacionadas com a prática de crimes, actos terroristas e a propaganda que os justifica e atrai novos adeptos.

4.1.2.3 «Actividades de sensibilização e de divulgação» [artigo 5.º, n.º 2, alínea e)], incluindo o mencionado no ponto 4.2.2.1, mas concedendo relevo especial ao papel dos meios de comunicação social, que podem desacreditar o recurso à violência, mas que permitem ocasionalmente a difusão impune da propaganda de reconhecidos grupos terroristas e criminosos, confundindo o inalienável direito à informação livre com o efeito perverso de dar voz a grupos criminosos com intenções terroristas: divulgar imagens de atentados, sequestros e assassínios ao vivo de reféns aterrorizados.

4.1.3 No artigo 6.º seria desejável que se precisasse com mais clareza e pormenor quem pode participar no programa, como ocorre no artigo 5.º do programa específico *sub judice*. Dado que sua acção se exerce em domínios essencialmente sensíveis, a Comissão publicará a lista dos beneficiários das subvenções com carácter anual.

4.1.4 O artigo 14.º, n.º 3, estabelece que a Comissão Europeia apresentará ao Parlamento e ao Conselho relatórios de avaliação intercalar e uma comunicação sobre a continuação do programa. O Comité também deveria participar no processo de avaliação.

4.2 Proposta de decisão do Conselho sobre um programa específico «Prevenir e combater a criminalidade» para o período de 2007 a 2013 (2005/0035 (CNS))

4.2.1 O Comité subscreve os objectivos gerais e específicos do programa [artigos 2.º e 3.º].

4.2.2 Sem prejuízo de que a assistência social e jurídica às vítimas está contemplada no programa dos direitos fundamentais, o Comité considera particularmente importantes os aspectos de protecção das testemunhas e das vítimas e a promoção e o desenvolvimento das boas práticas em matéria de protecção destas pessoas [artigos 3.º, n.º 1, alínea c) e 3.º, n.º 2, alínea c)], bem como os aspectos relacionados com a criminologia aplicada à prevenção da delinquência e ao desenvolvimento de métodos e instrumentos horizontais para estratégias de prevenção e luta contra a delinquência [artigos 3.º, n.º 1, alínea b) e 3.º, n.º 2, alínea b)]. Para o efeito, o Comité subscreve os trabalhos da Comissão sobre os projectos piloto de luta contra o terrorismo, o tráfico de seres humanos e o apoio financeiro às vítimas do terrorismo. Com base na avaliação destes projectos piloto, uma vez lançados, o Comité considera desejável que os mesmos dêem origem a um fundo de compensação permanente para as vítimas do terrorismo.

4.2.2.1 Sobre a protecção às vítimas do terrorismo e seus parentes e dependentes, em todas as suas vertentes: A «dimensão humana» na luta contra o terrorismo, centrada na promoção e protecção das vítimas e no papel da sociedade civil, deve ser incorporada como parte integrante de toda a estratégia de luta contra o terrorismo. As vítimas sofrem na sua própria carne uma violência que é dirigida contra a sociedade em geral, e contra os valores que esta representa. A sociedade tem, pois, o dever moral e político de reconhecer este sofrimento e de lhe dar resposta. Os Estados devem proteger os direitos e as liberdades dos seus cidadãos e garantir o seu livre exercício, começando pelo direito à vida e a viver livre sem medo nem ameaças. As vítimas representam a verdadeira cara e a realidade do terrorismo, e são a primeira voz e a primeira linha da sociedade face ao terrorismo. Parte das vítimas o testemunho mais sólido para a consciencialização, para o necessário compromisso da sociedade face ao terrorismo e para a articulação de uma resposta cívica. Personificam a mais sólida via de descrédito e isolamento político e moral do terrorismo. Por isso, é necessário:

- O reconhecimento e a solidariedade por parte da comunidade internacional, enviando uma mensagem inequívoca de que o respeito dos direitos humanos é prioritário na luta contra o terrorismo;
- Medidas e mecanismos internacionais de protecção e assistência para as vítimas do terrorismo;
- O debate sobre as vítimas está estreitamente ligado aos direitos humanos, cujo alargamento exige. Com efeito, na luta contra o terrorismo, convém conciliar as suas dimensões complementares, que são o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos cidadãos e a obrigação dos Estados de adoptar todas as medidas necessárias para proteger os direitos humanos face ao terrorismo. Infelizmente, este debate não consta do documento da Comissão *sub judice*;

- Fomentar medidas para promover o compromisso da sociedade civil na luta contra o terrorismo, permitindo que os agentes civis e, em particular, as vítimas se possam exprimir e desempenhar um papel activo na cena internacional.

4.2.2.2 Sobre a prevenção da criminalidade: o tráfico de droga é o maior problema ao nível da criminalidade transnacional na UE. Grupos criminosos radicados em todos os Estados-Membros garantem a distribuição em grande escala por toda a União. Ademais, cresce a tendência para o tráfico de mais de uma substância.

O tráfico de seres humanos é um problema crescente na União. Os lucros desta actividade são astronómicos. A UE tem de mobilizar a sua capacidade operacional para lançar e apoiar estudos sobre o tráfico de seres humanos e todas as vertentes associadas, como a exploração sexual de crianças e a prostituição em geral. Para tal, o Comité considera necessárias iniciativas como a proposta de directiva do Conselho relativa à autorização de residência de curta duração concedida às vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades competentes⁽¹⁰⁾, que consiste em reforçar os instrumentos de luta contra a imigração clandestina, criando uma autorização de residência de curta duração destinada às vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos⁽¹¹⁾.

A corrupção, o branqueamento de capitais, a delinquência financeira e a falsificação monetária também são motivos de preocupação para a União. O branqueamento de capitais é uma actividade central dos grupos de criminalidade organizada que operam na União, já que serve como fonte de financiamento. A convergência de tudo o que antecede (diferentes formas de criminalidade e financiamento do terrorismo) apenas serve para reforçar sinergicamente a exploração e o abuso de seres humanos⁽¹²⁾. Para lutar contra este fenómeno, é especialmente necessário:

- Fomentar a cooperação e as alianças estratégicas entre os sectores público e privado, em especial no desenvolvimento de boas práticas, na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e no cumprimento de normas de transparência e de integridade profissional no sector financeiro e nas organizações sem fins lucrativos, em consonância com as recomendações do GAFI⁽¹³⁾ (principal organismo financeiro incumbido de proteger o sistema financeiro internacional contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo) e do Plano de Acção da UE⁽¹⁴⁾.
- Desenvolver quadros comparativos de estatística e criminologia aplicada, bem como a sua aplicação a medidas e políticas concretas.

⁽¹⁰⁾ Parecer de 29/5/2002 (relator: L. M. PARIZA CASTAÑOS) (JO C 221 de 17/9/2002).

⁽¹¹⁾ COM(2002) 71 final de 11/2/2002.

⁽¹²⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

⁽¹³⁾ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#Introduction.

⁽¹⁴⁾ Nota ao Conselho Europeu, 16 e 17 de Junho de 2005, apresentada pela Presidência e pelo Coordenador da Luta Antiterrorista da UE: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>.

4.3 Sobre o artigo 4.º, n.º 2 (tipo de actividades que beneficiarão de apoio financeiro)

4.3.1 Deveria ser feita referência específica à importância do diálogo interreligioso e intergeracional para identificar posições fundamentalistas, promovendo as boas práticas que reforçam a compreensão mútua, a moderação e a tolerância democrática, limitando assim a radicalização e o recrutamento de novos adeptos. A luta contra o terrorismo exige que o fenómeno seja privado de legitimidade moral, o que passa necessariamente pelo diálogo e a compreensão mútuas. Importa fomentar as acções que permitam aos grupos de diferentes confissões e aos seus chefes lançar pontes de compreensão e entendimento que aprofundem a harmonia e a tolerância e que contribuam para criar um corpo de conhecimento que permita identificar as causas do ódio e como o neutralizar. Importa que as comunidades religiosas se conheçam melhor e para o efeito não há melhor meio do que medidas que permitam a criação de redes entre os seus membros.

4.3.2 Sem prejuízo da intervenção do programa dos fluxos migratórios em matéria de integração social e laboral de pessoas pertencentes a grupos minoritários de carácter étnico, religioso, cultural ou migratório, especialmente jovens, o programa deveria desenvolver igualmente boas práticas inspiradas em metodologias bem sucedidas neste campo, especialmente as actividades de formação e de intercâmbio de pessoal e de peritos (artigo 4.º, n.º 2).

4.3.3 Quanto às organizações da sociedade civil, cabe tecer uma observação negativa sobre a recente proposta preliminar da Comissão Europeia relativa a um código de conduta para promover a transparência e a responsabilidade financeira das organizações sem fins lucrativos. Trata-se de uma proposta que pode vir a produzir efeitos negativos no conjunto das ONG europeias e desacreditar estas organizações, minando o seu capital social mais valioso: a confiança da opinião pública e das instituições locais, nacionais e europeias.

O Comité entende a preocupação em prevenir a utilização das organizações sem fins lucrativos para o financiamento do terrorismo e outras actividades criminosas. No entanto, tal deve fazer-se com instrumentos clássicos de prevenção e repressão dos diferentes Estados-Membros. Mas, sobretudo, seria desejável

prosseguir o trabalho, infelizmente interrompido, sobre a adopção do estatuto da sociedade cooperativa europeia.

4.3.4 Reitera-se o expresso nos pontos 4.1.2.2 e 4.1.2.3 anteriores quanto a «actividades de formação e intercâmbio de pessoal e peritos» e a «actividades de sensibilização e difusão».

4.3.5 A arte e a cultura devem ocupar também um lugar proeminente na estruturação de uma resposta cívica à criminalidade e ao terrorismo, nomeadamente como meio de expressão e de compreensão de outros pontos de vista, diferentes da opinião dominante nos nossos países.

4.4 Sobre o artigo 14.º (Avaliação) reitera-se o expresso no ponto 4.1.4.

5. Conclusões

5.1 O Comité considera que as duas propostas deste programa-quadro são necessárias, motivo por que deve ser reforçado economicamente, caso o processo de avaliação intercalar venha a demonstrar que avança em boa direcção.

5.2 É necessário que o Comité, nos limites das suas competências, faça parte integrante do processo de diálogo com a Comissão e o Parlamento Europeu no âmbito da elaboração dos planos anuais do programa, bem como dos processos de avaliação correspondentes.

5.3 Por outro lado, o CESE recorda que os recursos utilizados nos programas europeus em curso para a defesa das liberdades e a segurança deveriam estar em equilíbrio com a defesa das liberdades, de acordo com o definido no parecer «O Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. A parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» (COM(2005) 184 final) (SOC/209).

5.4 A protecção dos direitos fundamentais, das liberdades e da segurança compete a todos os cidadãos, começando pelo ensino dos valores comuns desde as classes primárias das escolas, e deve fazer-se numa busca contínua do equilíbrio entre os três pilares: liberdades, democracia, segurança.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) — Rumo a uma sociedade justa»

COM(2005) 225 final — 2005/0107 (COD)

(2006/C 65/14)

Em 27 de Outubro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 8 de Dezembro de 2005, tendo sido relatora **Mária Herczog**.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor, sem votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese da posição do CESE

1.1 O Comité Económico e Social Europeu reitera o seu apoio ao programa do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007), bem como o seu empenho na causa da igualdade de oportunidades e da defesa da coesão e igualdade sociais e dos direitos fundamentais para todos na Europa.

1.2 Em todos os anteriores pareceres sobre a matéria, o CESE já havia salientado que é necessário fazer progressos mais efectivos para eliminar todas as formas de discriminação, nos termos do artigo 13.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) ⁽¹⁾. Apesar das muitas medidas correctivas que têm sido tomadas em favor da igualdade, muito há ainda a fazer. O Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) é, pois, uma boa oportunidade para identificar e ter em consideração os grupos de pessoas que enfrentam discriminações.

1.3 O CESE crê que todos os cidadãos residentes na UE deverão ser protegidos contra a discriminação e deverão ter as mesmas oportunidades no usufruto de todos os direitos humanos — cívicos, políticos, económicos, sociais e culturais. Dever-se-ia fazer uso do Ano Europeu para progredir na eliminação de todas as formas de discriminação. Embora se dê particular atenção às formas de discriminação abrangidas pelo artigo 13.º, o Ano Europeu deveria ser uma oportunidade para chamar a atenção para a discriminação sofrida por grupos específicos que normalmente não são tidos em conta (como as crianças), e para aspectos ligados à discriminação que ainda não tenham sido abordados.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre «Pobreza das mulheres na Europa» (relatora Brenda KING) — JO C 24 de 31.1.2006; parecer do CESE sobre a «Agenda social» (relatora: Ursula ENGELEN KEFER) — JO C 294 de 25.11.2005; parecer do CESE sobre o «Fundo Social Europeu» (relatora: Ursula ENGELEN KEFER) — JO C 234 de 22/9/2005; parecer do CESE sobre o «Programa comunitário para o emprego e a solidariedade social (PROGRESS)» (relator: Wolfgang GREIF) — JO C 234 de 22.3.2006; parecer do CESE sobre o «EQUAL» (relator: Sukhdev SHARMA) — JO C 241, de 28/09/2004; parecer do CESE sobre o «Ano Europeu das Pessoas com Deficiência» (relator: Miguel Ángel CABRA de LUNA) JO C 110 de 30/4/2004.

1.4 O CESE aprova a Agenda Social 2005-2010 que se centra na igualdade de oportunidades e na coesão social, e estabelece uma nova estratégia de acção nestas áreas. Sob reserva das alterações a seguir apresentadas, o CESE subscreve os objectivos do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007), nomeadamente direitos, representação, reconhecimento, respeito e tolerância, bem como integração destas preocupações em todas as políticas comunitárias relevantes.

2. Justificação do parecer e observações

2.1 Síntese do documento da Comissão

2.1.1 A Comunicação da Comissão sobre a Agenda Social 2005-2010 salientava a importância de promover a igualdade de oportunidades para a construção de uma sociedade mais solidária. Anunciava ainda a intenção de desenvolver uma nova estratégia-quadro contra a discriminação e para a igualdade de oportunidades para todos (ver comunicação que acompanha a proposta em apreço) ⁽²⁾. Uma das principais iniciativas anunciadas nessa comunicação é a proposta de que 2007 seja proclamado o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos. O objectivo global deste Ano Europeu será sensibilizar para os benefícios de uma sociedade justa e coesa onde a igualdade de oportunidades seja uma realidade para todos. Para tal, há que suprimir obstáculos à participação na sociedade e criar condições para que a diversidade da Europa seja considerada uma fonte de vitalidade social e cultural. Os principais objectivos do Ano Europeu são os seguintes:

— Direitos — Sensibilizar para o direito à igualdade e à não discriminação

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Combate à discriminação e igualdade de oportunidades para todos — Uma estratégia quadro» (COM(2005) 224 final).

- Representação — Fomentar o debate sobre formas de aumentar a participação civil, política, económica, social e cultural na sociedade
- Reconhecimento — Celebrar e acolher a diversidade
- Respeito e tolerância — Promover uma sociedade mais solidária.

A proposta em apreço, que contém disposições sobre o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos, e fixa o orçamento que lhe é atribuído, fundamenta-se no artigo 13.º do Tratado CE (3).

2.2 Observações na generalidade e na especialidade

2.2.1 A promoção da igualdade de oportunidades é, e deverá continuar a ser, uma prioridade da política europeia. Apesar das mudanças legislativas significativas realizadas a nível europeu e nacional no domínio da luta contra as discriminações, em particular no que diz respeito às discriminações referidas no artigo 13.º do Tratado CE, são necessários esforços adicionais para assegurar uma concretização de forma mais coerente da igualdade de oportunidades e combater a discriminação. As formas de discriminação indirecta podem, não raro, ser detectadas no momento em que são cometidas, mas a sua prova é difícil. Convém, portanto, que também elas sejam tidas em consideração no programa do Ano Europeu 2007.

2.2.2 Outro aspecto que merece particular atenção é o das diferenças no nível e alcance da protecção contra as diversas formas de discriminação. O Comité propõe enfaticamente que a discriminação — em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual — seja proibida nas áreas do emprego, formação, educação, protecção social, benefícios sociais e acesso a bens e serviços. Actuar de outra forma cria o risco de estabelecer uma hierarquia entre os grupos.

2.2.3 Com a elaboração da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, a UE não pode mais ser considerada como mera associação interestatal baseada na racionalidade económica. Assim, há que considerar devidamente os grupos sociais alvo de várias formas de exclusão, que têm sido impedidos de aceder ao mercado de trabalho e de participar na vida económica, ou que vivem na pobreza mesmo mantendo-se activos no mercado de trabalho.

(3) Artigo 13.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia: Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado e dentro dos limites das competências que este confere à Comunidade, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Em derrogação do n.º 1, sempre que adopte medidas de incentivo comunitárias, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, para apoiar as acções dos Estados-Membros destinadas a contribuir para a realização dos objectivos referidos no n.º 1, o Conselho delibera nos termos do artigo 251.º.

2.2.4 Atendendo a considerações sociais e económicas, dever-se-á assegurar a igualdade de oportunidades para todos, especialmente para os grupos que são discriminados ou prejudicados por motivos sociais, económicos, culturais, geográficos ou outros. Desde que beneficiem de apoio adequado, poderão participar plenamente na vida social e dar o seu contributo social e económico.

2.2.5 O CESE considera que o programa do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) é uma oportunidade para chamar a atenção para aqueles que não são tidos em conta: por exemplo, os jovens, incluindo as crianças, discriminados em razão da idade, indivíduos discriminados devido a vários factores e pessoas discriminadas devido ao facto de viverem em regiões e cidades distantes e de fraca densidade populacional, pelo que não podem não ter acesso aos serviços necessários.

2.2.6 O Comité considera que o Ano Europeu deveria igualmente ser uma oportunidade para analisar desafios centrais, como a discriminação múltipla de que são frequentemente vítimas determinados grupos (por exemplo, crianças com deficiência, imigrantes idosos, mulheres de etnia cigana). Por último, importa ter em conta, em todas as iniciativas de combate à discriminação, a natureza diversa e heterogénea dos grupos mais discriminados.

2.2.7 O Ano Europeu deveria ser uma oportunidade para melhorar a situação de mais grupos. Por exemplo, dever-se-ia dar especial atenção à Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, ratificada por todos os Estados-Membros da UE, a qual pode, portanto, ser considerada parte integrante dos princípios reconhecidos pela comunidade dos Estados-Membros, tornando assim a protecção dos direitos da criança numa exigência europeia.

2.2.8 Seria ainda prematuro avaliar o impacto do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (2003) e do correspondente plano de acção (2004-2010) (4). Em contrapartida, é claramente evidente (5) que este grupo de pessoas, graças ao impacto do Ano Europeu, foi alvo de atenção especial nos Estados-Membros e que os cidadãos da União Europeia tiveram oportunidade de adquirir conhecimentos mais sólidos sobre os seus concidadãos portadores de deficiência. No entanto, de forma a alcançar mudanças reais, é essencial uma avaliação adequada do progresso alcançado e um acompanhamento dos Anos Europeus. O CESE elabora, actualmente, um parecer sobre a avaliação e o acompanhamento do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência.

2.2.9 Esperam-se também efeitos indirectos do ano 2007 e, quando da elaboração da legislação, há que não mencionar apenas o critério da percentagem da população europeia que obteve informações sobre os grupos de pessoas sistematicamente vítimas de discriminações. Importa analisar igualmente que mudanças concretas se registaram na vida quotidiana e na prática administrativa.

(4) Ver parecer do CESE SOC/163 — JO C 110, de 30/4/2004.

(5) Ver Eurobarómetro.

2.2.10 A integração das várias formas de discriminação em todas as políticas e iniciativas da UE, sem deixar de contemplar as especificidades de cada tipo de discriminação, ao desenvolver acções relacionadas com outros tipos de discriminação (por exemplo, ter em conta assuntos ligados à deficiência ao considerar os outros tipos de discriminação) é fundamental para se avançar na eliminação da discriminação e na promoção da igualdade de oportunidades. A experiência obtida neste domínio em áreas como o género poderia ser usada no combate a outros tipos de discriminação.

2.2.11 É fundamental não só salientar que a discriminação, a xenofobia e o racismo são práticas inaceitáveis, mas também sensibilizar para os valores de uma Europa multicultural e para a importância da aplicação das directivas adoptadas no passado no âmbito da política europeia de combate à discriminação.

2.2.12 Em diversos pareceres ⁽⁶⁾, o CESE já por várias vezes salientou quão importante é a participação das organizações não governamentais, das minorias supramencionadas, dos empregadores privados e públicos, dos actores da economia social, dos assalariados e dos representantes das regiões. É igualmente importante que as pessoas discriminadas e os grupos e organismos que representam os seus interesses sejam envolvidos em todas as fases de actuação. Quando da programação, aplicação e controlo do apoio, é necessário velar especificamente (recorrendo, se necessário, a fontes alternativas) para que haja uma comunicação eficaz com as organizações governamentais.

2.2.13 Dever-se-ia dar especial atenção e reconhecimento ao papel das ONG e das organizações que representam grupos discriminados, garantindo a sua participação no Ano Europeu a todos os níveis — local, regional, nacional e europeu — e em todas as fases (planeamento geral, aplicação, cumprimento, avaliação e acompanhamento do Ano). Em particular, dever-se-ia realçar e ter em conta o papel das empresas e organizações de economia social (cooperativas, associações, fundações e fundos mutualistas) na luta contra a discriminação.

2.2.14 O Comité congratula-se por a Comissão estar interessada em colaborar com os empregadores e os trabalhadores

para incentivar e apoiar o desenvolvimento de políticas antidiscriminação e de diversidade no local de trabalho. O CESE recomenda que o Ano Europeu sirva para:

- identificar e promover a troca de informações e os exemplos de boas práticas;
- consciencializar as empresas de que o respeito e a integração da igualdade de oportunidades nas suas políticas de recrutamento e evolução da carreira constituem um valor acrescentado;
- criar parcerias e redes sustentáveis entre empregadores e outras partes interessadas, incluindo ONG e organizações que trabalhem com grupos vítimas de discriminação;
- promover o futuro Plano da Comissão sobre a responsabilidade social das empresas (a publicar em Janeiro de 2006).

2.2.15 O Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos deve ser preparado com base nas experiências acumuladas. É necessário fornecer informação numa linguagem clara e facilmente compreensível, assegurar oportunidades de ensino e de formação, atrair a atenção dos meios de comunicação social, interagir com outras políticas correlatas e obter o apoio técnico necessário. Por outro lado, é conveniente utilizar, difundir e adaptar melhor os resultados actuais dos estudos efectuados, as boas práticas e os programas que se têm revelado eficazes.

2.2.16 O CESE considera que o orçamento previsto é muito limitado em relação às ambições e às necessidades. Salienta, portanto, que é indispensável atribuir dotações que garantam às pessoas em causa beneficiar do programa.

2.2.17 O CESE gostaria de aproveitar o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos para salientar que todas as pessoas na União Europeia — e não só os grupos mencionados no artigo 13.º do Tratado CE e no presente parecer — deverão ter oportunidade de desenvolver as suas capacidades e aptidões, sobretudo através da integração social e educação.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽⁶⁾ Ver SOC/189 — JO C 234, de 22/9/2005.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Como integrar a dimensão social nas negociações sobre os acordos de parceria económica (APE)»

(2006/C 65/15)

Em ofício de 2 de Julho de 2004, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a comissária europeia Loyola de PALACIO solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da Comissão, a elaboração de um parecer sobre «*Como integrar a dimensão social nas negociações sobre os acordos de parceria económica (APE)*»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas aprovou o seu parecer em 10 de Novembro de 2005 (relator: Antonello PEZZINI, co-relator: Gérard DANTIN).

Na sua 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 125 a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 Contexto

1.1.1 O presente parecer foi solicitado pela comissária Loyola de PALACIO. Na carta de 2 de Julho de 2004 em que solicita a consulta do Comité, a comissária afirma que *a Comissão aprecia o papel activo desenvolvido pelo Comité Económico e Social Europeu na promoção de um diálogo aberto entre os actores não estatais dos Estados ACP e a União Europeia e convida o Comité a apresentar um parecer exploratório sobre as diversas formas de incluir os aspectos sociais nos acordos de parceria económica, em particular no que respeita a trabalho, normas laborais, segurança social e questões de género.*

1.1.2 Os acordos de parceria económica (APE), referidos no artigo 37.º do Acordo de Cotonu, deverão ser negociados até 31 de Dezembro de 2007. Têm por objectivo «... *a integração progressiva e harmoniosa dos Estados ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento, incentivando o seu desenvolvimento sustentável e contribuindo para a erradicação da pobreza nesses países*» (n.º 1 do artigo 34.º). Contribuem igualmente para a «*estratégia de desenvolvimento*» consagrada nos artigos 19.º a 27.º (Título I) do Acordo de Cotonu.

1.1.3 O pedido de consulta da Comissão reporta-se ao artigo 37.º e ao Título I do Acordo de Cotonu, que define o quadro em que se insere o presente parecer exploratório.

1.2 Esta consulta demonstra que a Comissão dá importância a que os Acordos de Parceria Económica (APE) tenham em conta dimensão social.

1.2.1 O Comité congratula-se com o gesto e a iniciativa da Comissão.

1.2.2 De facto, o desenvolvimento económico só será possível se se fizer acompanhar por um desenvolvimento social. Estes conceitos devem estar associados para que o progresso económico seja plenamente eficaz e conduza à melhoria das condições de vida e ao bem-estar das populações.

1.2.3 Por outro lado, a aplicação dos acordos de parceria económica levarão inevitavelmente a reformas estruturais, transformando profundamente a vida das populações dos países ACP. Estas reformas estruturais, nem sempre fáceis para quem as vive, deverão ser acompanhadas por progressos sociais, sob pena de as populações rejeitarem tais acordos.

1.2.4 Neste contexto, a participação da sociedade civil nas várias fases do processo dos acordos de parceria económica é fundamental.

1.3 De um modo geral, o **Acordo de Cotonu** prevê a supressão progressiva dos entraves às trocas entre as duas partes e considera que o período de negociação é útil e oportuno para desenvolver as capacidades dos sectores público e privado.

1.3.1 Os objectivos que norteiam as negociações sobre os APE — elementos de aplicação do Acordo de Cotonu — dizem respeito, sobretudo, aos seguintes aspectos: erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, participação efectiva das mulheres, associação dos actores não governamentais e preocupação em manter um nível suficiente de despesas públicas nos sectores sociais (1).

1.3.2 O Acordo de Cotonu prevê que os APE abrangam um vasto espectro de sectores, a saber: política de concorrência (2), direitos de propriedade intelectual (3), medidas sanitárias e fitosanitárias (4), vertentes económicas e ambientais (5), normas comerciais e laborais (6), protecção dos consumidores (7), segurança alimentar (8) e investimentos (9).

(1) Acordo de Cotonu, art. 25.º.

(2) Resolução de Adis-Abeba da Assembleia Parlamentar Paritária, considerando Q (3643/04/def.).

(3) Acordo de Cotonu, art. 46.º.

(4) Ibid., art. 48.º, que retoma os acordos da OMC.

(5) Ibid, art. 49.º.

(6) Ibid, art. 50.º.

(7) Ibid, art. 51.º.

(8) Ibid, art. 54.º.

(9) Ibid, art. 75.º.

1.4 Os APE, que incluem várias vertentes (cf. Anexo II) — são considerados acordos de comércio livre recíprocos, devendo ser negociados numa base bilateral entre a UE e os países ou regiões ACP. Cabe referir, neste contexto, o princípio segundo o qual os APE se devem conformar às regras da OMC.

1.4.1 Para tal possível, os Estados ACP e a UE crêem necessário estabelecer, no quadro da OMC, um sistema comercial multilateral mais equilibrado e justo, baseado numa relação evidente entre comércio e desenvolvimento, que proponha um tratamento realmente diferenciado a favor dos países em desenvolvimento — sobretudo dos PMD e dos pequenos países insulares — e se paute pela transparência e pela integração efectiva no processo de tomada de decisões.

1.5 A negociações até agora realizadas (cf. Anexo II) puseram em evidência algumas diferenças significativas de pontos de vista entre os países ACP e a União Europeia, como realçou a Assembleia Parlamentar ACP-UE.

1.5.1 É do conhecimento geral que a dívida externa constitui, para muitos países ACP, um obstáculo insuperável ao desenvolvimento económico e social⁽¹⁰⁾, sendo este, aliás, um dos motivos por que se chegou a um acordo-quadro vinculativo na primeira fase de negociações sobre os APE como defendiam os Estados ACP.

2. Observações na generalidade

2.1 Numerosos países ACP, em particular os da África Austral, consideram que a perspectiva de integração regional conduzirá, a curto prazo, a uma diminuição de receitas, sobretudo em razão do abaixamento dos direitos aduaneiros. Assim, afigura-se necessário, nesta fase, prever um maior financiamento com base nos diversos níveis de contribuição. Dado que para diversos países africanos as receitas provenientes dos direitos aduaneiros representam uma grande parte das receitas públicas, há que criar sistemas fiscais que compensem essa perda. Assim, há que ajudar esses países a estabelecer sistemas fiscais eficazes. Por outro lado, os países ACP registaram poucos progressos no que diz respeito a formas concretas de cooperação comercial regional. Os acordos existentes ou em fase de elaboração, além de se limitarem a algumas regiões, não cumpriram, em geral, o objectivo de aumentar o intercâmbio regional. De facto, das áreas de intervenção actuais, poucas apresentam trocas comerciais significativas ao nível infra-regional.

2.1.1 As negociações actualmente em curso nos seis grupos regionais são complexas e demoradas. O prazo previsto (2007) não será certamente respeitado. O período de transição será mais longo e extravasará 2008. As maiores dificuldades surgem

na África Austral e Oriental. Os Estados africanos mostram, de facto, maior interesse pelos problemas de infra-estruturas (estradas, hospitais, centros de formação, desenvolvimento agrícola, etc.) do que pelas questões relacionadas com a sociedade civil⁽¹¹⁾.

2.1.2 Cada região dispõe de *task force* que acompanham as negociações comerciais⁽¹²⁾. Estas *task force* têm necessariamente que consultar as organizações representativas da sociedade civil a fim de ouvir as suas análises e propostas sobre os aspectos sociais e, de um modo geral, sobre todos os problemas atinentes ao desenvolvimento. Para tal, os representantes da sociedade civil devem dotar-se de uma estrutura a nível regional e organizar-se para poderem elaborar colegialmente as suas próprias posições. A União Europeia deve contribuir com apoio financeiro e técnico para que isto se concretize.

2.1.3 O Comité já se pronunciou a favor do envolvimento da sociedade civil⁽¹³⁾, em particular pelo facto de que as disposições relativas à participação dos actores não governamentais figuram em mais de trinta artigos do Acordo de Cotonou, bem assim na Declaração Final e no Anexo IV respeitante aos procedimentos de aplicação e gestão. As disposições que melhor ilustram esta abordagem figuram no artigo 2.º «Princípios fundamentais» e no capítulo 2, consagrado aos «Intervenientes na parceria».

2.1.4 Para o CESE é importante alargar às regiões ACP as experiências realizadas na Europa, sobretudo nas regiões de Objectivo 1, com a utilização dos fundos estruturais⁽¹⁴⁾.

2.2 A participação da **sociedade civil** na realização dos acordos de parceria económica é condição indispensável para que estes resultem.

2.2.1 O artigo 6.º do Acordo de Cotonou define os «intervenientes não estatais»: o sector privado, os parceiros económicos e sociais, incluindo as organizações sindicais, a sociedade civil sob todas as suas formas, consoante as características nacionais⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Observações feitas nos encontros com os funcionários da Comissão.

⁽¹²⁾ Estas *task force* são compostas por representantes de cada Estado e de representantes da Comissão por intermédio das suas delegações *in loco*.

⁽¹³⁾ Ver nomeadamente os pareceres (relator: PEZZINI) e CESE 521/2002 (relator: BAEZA SANJUAN)

⁽¹⁴⁾ À parceria vertical junta-se a parceria horizontal, que prevê a participação obrigatória da sociedade civil na elaboração e gestão dos programas operacionais regionais.

⁽¹⁵⁾ Os documentos da Comissão (DG Desenvolvimento) explicitam as categorias para além dos trabalhadores e dos empregadores: organizações de defesa dos direitos humanos, organizações de base, organizações femininas, associações de jovens, organização para a protecção da infância, representantes das populações autóctones, organizações de protecção do ambiente, organizações agrícolas, associações de consumidores, representantes de organismos religiosos, ONG, associações culturais e meios de comunicação social.

⁽¹⁰⁾ Artigo 45.º do Acordo de Cotonu.

2.2.2 O apelo à sociedade civil é muito frequente em todo o acordo ⁽¹⁶⁾; em particular o artigo 4.º explicita o modo como isto deve ser feito ⁽¹⁷⁾.

2.2.3 Como a sociedade civil está pouco organizada na maior parte dos ACP, a negociação dos acordos de parceria económica servirá para reforçar a sociedade civil e aumentar a sua capacidade propositiva. Só assim aquela poderá desenvolver no terreno um papel de primeiro plano para pôr em prática as orientações adoptadas, contribuindo desta forma para promover o crescimento graças ao aumento da competitividade e à melhoria dos aspectos sociais.

2.2.4 A este propósito, é importante definir critérios válidos para todos os países ACP, que para além de uma razoável integração na economia mundial, compreendam, em particular, **o desenvolvimento do comércio, sem prejuízo dos direitos sociais, a redução da pobreza e o respeito pelos direitos dos trabalhadores** ⁽¹⁸⁾. Estes critérios deveriam nortear as negociações regionais.

2.2.5 Note-se que muitos dos aspectos referentes ao emprego, à segurança social e às questões de género, bem como a estreita interdependência entre desenvolvimento do comércio e normas de trabalho são focados ao de leve e apenas no preâmbulo do mandato de negociação dado à Comissão sobre os APE.

2.2.6 Os documentos facultados pela Comissão sobre os resultados da primeira fase das negociações entre a UE e os diferentes regiões ACP não aprofundam as questões sociais nem os problemas de género.

2.2.7 Isto contraria o princípio segundo o qual os APE representam a dimensão económica dos acordos de Cotonou e, por isso, os valores que se referem ao homem, em todas as suas dimensões, que o acordo enfatiza, deveriam ser retomados e apoiados nas negociações de parceria económica.

2.3 Para que os acordos de parceria económica resultem do ponto de vista social é preciso que os intervenientes socioprofissionais operem num quadro em que há unidade de lugar e unidade de tempo.

⁽¹⁶⁾ Ver, em particular, os seguintes artigos: 2.º, 4.º-7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 15.º, 17.º, 19.º-24.º, 25.º, 33.º, 37.º, 56.º, 57.º, 58.º, 65.º, 70.º, 71.º, 72.º, 74.º-78.º, 81.º. A sociedade civil consta também da Declaração comum respeitante aos intervenientes na parceria (Declaração apensa à acta final), no Anexo IV, art. 4.º, no capítulo referente às estratégias de cooperação e nas linhas directrizes de programação.

⁽¹⁷⁾ Os actores da sociedade civil devem ser constantemente informados, são os destinatários de recursos financeiros, devem ser associados à realização dos projectos, beneficiam de apoio cultural e económico para se organizarem cada vez melhor.

⁽¹⁸⁾ Acordo de Cotonou, art. 50.º, e normas fundamentais da OIT

2.3.1 Para que os resultados das negociações e da sua execução prática sejam satisfatórios, tal quadro deverá encorajar o desenvolvimento de uma metodologia participação efectiva, associando os actores económicos e sociais poderão desde a preparação das intervenções.

2.3.2 No entanto, até agora as negociações têm revelado desigualdades graves e crescentes entre as duas partes, quer em termos de desenvolvimento, de qualidade de vida e de direitos sociais e de trocas comerciais, mas mais ainda de autonomia de propostas, de gestão e de controlo. Estas desigualdades e desequilíbrios tornam as negociações sobre os APE extremamente complexas e delicadas. Mas isto não deve obstar a que se incluam os aspectos sociais nas negociações, seja directamente seja como resultante das opções económicas e ou comerciais. Há que pôr a tónica em temas como emprego, espírito de empresa, normas laborais, segurança social e questões de género ⁽¹⁹⁾.

2.3.3 A nível regional, alguns roteiros prevêm a presença da sociedade civil nas negociações e nos comités nacionais e regionais. Mas desconhecem-se os níveis de participação e de satisfação dos representantes da sociedade civil no processo de parceria.

2.3.4 O CESE tem a possibilidade de avaliar essa participação nas várias fases dos processos através de encontros periódicos com os representantes socioeconómicos dos países ACP.

3. Participação da sociedade civil

3.1 Na maior parte dos países ACP, a sociedade civil está pouco ou mal organizada. A negociação dos acordos de parceria económica pode ser uma oportunidade para reforçar a sua organização e, logo, a sua capacidade para fazer propostas. Aqui reside uma das condições para a sociedade civil desempenhar um papel de primeiro plano na execução das orientações decididas, contribuindo desta forma para puxar o crescimento através do aumento da competitividade e do desenvolvimento dos conteúdos sociais. Mas melhorar a organização da sociedade civil e, por conseguinte, a sua capacidade de acção passa necessariamente pela determinação da Comissão e pela vontade dos países em causa.

3.1.1 A avaliação regular e constante da participação dos actores socioeconómicos em todas as fases dos APE poderá criar uma dinâmica positiva para tal melhoria. Essa avaliação deveria ser efectuada pelos negociadores institucionais.

⁽¹⁹⁾ Ver parecer do JO C 74 de 23.3.2005 (relatora S. FLORIO).

3.1.2 A consulta e o envolvimento dos vários sectores da sociedade civil durante as diferentes fases do processo seria de molde a dar visibilidade ao trabalho realizado que, através dos APE e na observância dos princípios definidos em Cotonou, visa melhorar a qualidade de vida das populações.

Os exemplos de boas práticas deveram ser traduzidos nas línguas locais e difundidos em grande escala.

3.2 Para aplicar e valorizar uma metodologia participativa eficaz (condição indispensável de um contributo de qualidade da sociedade civil), há que criar condições para que os intervenientes não estatais se possam encontrar, debater, elaborar objectivos, propô-los nas negociações APE, acompanhar a sua evolução e, sobretudo, acompanhar no terreno a sua execução e avaliar o respectivo impacto.

3.2.1 Estes requisitos prendem-se com a necessidade de criar um espaço destinado aos intervenientes socioprofissionais que garante simultaneamente uma unidade de tempo e de lugar.

3.2.2 Com esta finalidade, e indo na esteira da sua declaração final do **24.º Encontro dos Meios Económicos e Sociais ACP-UE**, que se realizou no final de Junho, em Bruxelas, o CESE propõe que se criem **comités regionais do diálogo social**, composto por actores socioprofissionais, para colaborar na elaboração, execução e acompanhamento dos programas de desenvolvimento social.

3.2.3 Os mandatos dos comités regionais para o diálogo social deveriam versar essencialmente sobre:

- a aplicação e o controlo das convenções OIT, mormente as respeitantes aos direitos sociais fundamentais;
- a promoção do emprego decente e do desenvolvimento social;
- as consequências económicas e sociais dos APE no quadro regional e as resultantes da integração regional.

3.2.3.1 Mais concretamente, e eventualmente com a ajuda de grupos especializados, os comités regionais poderiam concentrar-se na elaboração de propostas sobre:

- promoção do emprego: objectivos e métodos; dignidade (remuneração, condições de trabalho, etc.);
- educação;
- formação profissional e permanente;
- instrumentos de protecção social;
- evolução negociada dos sectores informais;
- igualdade entre os sexos;
- desenvolvimento sustentável, com uma especial atenção para o ambiente;
- infra-estruturas e investimento.

3.2.4 O BIT, com o seu conhecimento de metodologia de organização e de funcionamento, poderia colaborar na instalação desses comités regionais de diálogo social. Com efeito, a experiência que o BIT adquiriu neste matéria graças ao Programa PRODIAP (Programa regional de promoção do diálogo social na África francófona) poderia ser utilizada para tornar esses comités mais eficazes.

3.2.5 Quanto à composição dos comités regionais, os critérios de elegibilidade poderiam ser idênticos aos do acordo celebrado entre os países ACP e o Conselho da União Europeia para efeitos de acesso aos recursos do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento).

3.2.6 Caso existam em regiões similares (Caraíbas, por ex.) plataformas, fóruns ou outros agrupamentos estruturais dos intervenientes não estatais (criados para responder às necessidades decorrentes da elaboração dos programas indicativos nacionais e regionais) seria conveniente estudar eventuais adaptações de modo a que os comités regionais de diálogo social possam realizar os objectivos a que se propõem.

3.2.7 Para uma maior eficiência, estes comités poderiam ser associados ao trabalho das *task force* de preparação regional (TFPR), na medida em que as TFPR desempenham papel decisivo ao garantirem que a programa da ajuda satisfaz as necessidades expressas nas diferentes fases de negociação.

3.2.7.1 Participando nesses comités, a sociedade civil organizada poderia desempenhar um papel mais importante e controlar o desenvolvimento sustentável quer nas negociações quer nas fases de intervenção concreta a nível regional.

3.2.7.2 Como já foi várias vezes referido, os problemas ligados à agricultura e ao ambiente revestem-se de especial relevância no países ACP, sendo importante agendá-los nas fases de negociação, inclusivamente através da experiência directa dos representantes locais da área em questão.

3.2.7.3 Os comités regionais para o diálogo social poderão ter uma função muito concreta e um papel de iniciativa relevante porquanto, uma vez identificados os problemas de disponibilidade económica e de organização, serão interlocutores do Comité de Acompanhamento ACP-UE e poderão tirar partido da troca de experiências com o Comité Económico e Social Europeu.

4. Desenvolvimento do emprego

4.1 O emprego digno é essencial para combater a pobreza visto que:

- gera rendimentos e, portanto, poder de compra e, por conseguinte, mercados,
- retira pessoas e grupos da dependência da assistência,

— produz bens e serviços acessíveis às populações e necessários à satisfação das necessidades,

— contribui para financiar os benefícios sociais: educação, formação, pensões, subsídio de desemprego, cuidados de saúde, em suma o que é hábito designar por segurança social.

4.1.1 As políticas de emprego devem criar dinamismo e combinar contributos do sector público e privado e realizações da economia social e solidária.

4.1.2 Os programas de desenvolvimento do emprego deveriam prever a integração progressiva e negociada da economia informal no sector público e privado, nomeadamente através da promoção das normas internacionais do trabalho (em especial os direitos fundamentais); o empenho por parte das empresas que beneficiam de financiamento público resultante de concursos públicos (investimento, obras diversas) em respeitarem as normas laborais internacionais e as normas ambientais (clima, biodiversidade, protocolo de Quioto, protecção das florestas, etc.). Tudo isto entra, em parte, na esfera da responsabilidade social das empresas.

4.1.3 Estes programas também deveriam traçar orientações no que respeita a reformas económicas, fiscais e administrativas, combate à corrupção, créditos fiscais e outros serviços destinados sobretudo às PME e ao artesanato.

4.1.4 A parceria visa promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP. O objectivo principal é reduzir e, finalmente, erradicar a pobreza. Os APE deveriam enriquecer a parceria contribuindo para a abertura das economias, sobretudo na dimensão Sul/Sul, e para uma maior liberalização, com regras claras e atractivas para os investidores nacionais e estrangeiros.

4.1.5 Para que os países ACP se abram culturalmente e economicamente, são precisos grandes esforços, podendo os APE ser uma boa oportunidade ao permitirem criar uma união aduaneira que satisfaz todas as partes e favorece a integração regional.

4.2 Infelizmente não foi feito nenhum estudo de impacto sobre o emprego que retrate a situação *ab origine*, o que teria permitido avaliar melhor os progressos realizados.

4.2.1 A cooperação tem em vista apoiar as reformas e as políticas económicas e institucionais necessárias para criar um contexto favorável ao investimento e ao desenvolvimento de um sector privado dinâmico, eficiente e competitivo. Paralelamente, há que reforçar em particular o sector público, por exemplo com investimentos no domínio da educação, dos cuidados de saúde e dos serviços sociais em geral, para assim apoiar o sector privado.

4.2.2 É também objectivo da cooperação apoiar:

— a promoção do diálogo entre sector público e sector privado,

— o desenvolvimento de competências empresariais e de uma cultura económica,

— a resolução dos problemas da economia informal no respeito do Estado de direito.

4.2.3 As intervenções ocorridas na vigência dos precedentes acordos⁽²⁰⁾ deram alguns resultados, mas ficaram aquém das expectativas, sobretudo no que se refere à promoção do sector privado e ao seu papel para estimular o crescimento e a diversificação da economia.

4.2.4 Aquando da elaboração do programa de desenvolvimento, os parceiros sociais deveriam analisar pontualmente as dificuldades que surgiram na promoção, protecção e apoio das medidas destinadas às pequenas e médias empresas.

4.3 As opções fundamentais de desenvolvimento, principalmente em África, assentam na agricultura. Este sector será ainda por muito tempo a principal linha de acção em torno da programas medidas que se podem concretizar:

— na evolução e eficácia das práticas agrícolas tradicionais,

— na realização de infra-estruturas e de uma rede serviços sociais,

— no desenvolvimento de pequenas actividades artesanais e empresariais, mormente no sector agro-alimentar.

4.3.1 Para que o sector agrícola se desenvolva e consolide é necessário que o comércio entre os países ACP e a UE, sobretudo nos próximos anos, obedeça a regras flexíveis a fim de, por um lado, integrar regras sanitárias e fitossanitárias e, por outro, criar, reforçar e diversificar novas pequenas empresas, com a protecção de cláusulas de salvaguarda apropriadas.

4.3.2 As medidas no sector agrícola deveriam permitir, a seu tempo:

— desenvolver padrões de segurança agro-alimentar com vista à exportação;

— melhorar o acesso ao mercado agrícola através do *marketing*;

— remover burocracia e melhorar a logística;

— promover a formação nos serviços e na investigação;

⁽²⁰⁾ Convenção de Associação do Tratado de Roma (art. 131.º), Yaoundé I e II, Lomé I, II, III, IV e IV bis.

- desenvolver cooperativos e estabelecimentos de crédito agrícola;
- adoptar regras seguras e consensuais sobre propriedade fundiária;
- favorecer a passagem progressiva do emprego na agricultura para o desenvolvimento de serviços rurais.

4.3.2.1 A realização destes objectivos é possível graças à cooperação, em parte no âmbito dos APE e em parte no quadro dos projectos de ajuda, centrada:

- em projectos integrados de desenvolvimento rural;
- na formação e reforço das organizações de agricultores, de trabalhadores e das associações de mulheres activas nos sectores agrícola, agro-industrial e de crédito agrícola;
- na criação de registos da propriedade agrícola;
- na elaboração de legislação sobre certificação alimentar, completada por institutos de certificação, pelo estabelecimento de normas fitossanitárias e por análises de solo que contribuirão para a protecção do ambiente;
- em medidas sobre águas de irrigação e potáveis;
- no desenvolvimento de capacidades das organizações e instituições públicas e privadas.

4.3.3 Ainda hoje, e apesar da proximidade de lagos ou de cursos de água doce, extensas superfícies agrícolas sofrem de seca por falta de infra-estruturas de irrigação, mas também de técnicos capazes de organizar a adução da água por meio de bombas.

4.3.4 Há sistemas hidráulicos, adquiridos com verbas da cooperação, que não são utilizados porque falta quem os saiba reparar ou pôr a funcionar.

4.3.4.1 Noutros casos, o desenvolvimento das pequenas empresas é refreado pela lentidão das transformações tecnológicas e por condicionalismos culturais⁽²¹⁾ e institucionais.

4.3.5 Noutros casos ainda, os ganhos de produtividade foram reduzidos devido a fortes desequilíbrios na distribuição dos recursos e a modelos de organização deficientes, o que faz com que muitas populações continuem a viver em condições precárias e fiquem sujeitas a crescentes pressões migratórias.

⁽²¹⁾ Em muitas culturas africanas a propriedade dos bens não pertence à família, mas à *mbumba*, isto é a toda a família patriarcal, que compreende muitas dezenas de pessoas. Isto é um obstáculo à acumulação de riqueza, que se torna património de todos, mesmo dos que a não produziram.

4.4 A negociação dos APE deveria servir para potenciar as capacidades do sector privado para analisar a situação no terreno. Mas também fora do quadro de negociações, haveria que explorar todas as capacidades do sector privado, através da cooperação ao nível local, associando a este processo representantes da sociedade civil.

4.4.1 O processo de formação de novos empresários, de criação de empresas, de valorização da componente de género e de qualificação e valorização dos recursos humanos foi objecto de relatórios de informação e de pareceres, alguns até recentes, do CESE.

4.5 A indústria, sobretudo a transformadora, está pouco ou nada desenvolvida nos países ACP. 70 % do emprego no sector da produção está nas mãos do sector informal e das PME artesanais. Dada a sua importância, estes dois sectores requerem atenção muito especial e políticas que favoreçam formas apropriadas de desenvolvimento e de assistência.

4.5.1 Muitos dos problemas tradicionais com que se defrontam as PME — financiamento reduzido, dificuldades na exploração das tecnologias, capacidade empresarial limitada, escassa produtividade e obstáculos de regulamentação — agudizam-se num sistema globalizado e num ambiente dominado pela tecnologia, especialmente num contexto como o dos países ACP, caracterizado por fragilidades estruturais e de infra-estruturas.

4.5.2 A integração regional através dos acordos de parceria económica deveria favorecer a emergência e a consolidação de algumas estruturas que são fundamentais para facilitar o acesso das pequenas e micro empresas ao financiamento, às informações e aos mercados, à formação e à actualização e permitir-lhes acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos. Mas estas estruturas são geridas com o contributo das organizações socio-profissionais, pelo que deve ser dada oportunidade aos seus representantes para formarem, crescerem e ganharem experiência profissional. Também neste campo os APE são chamados a desempenhar uma função importante.

4.5.3 As organizações profissionais representam um dos elementos fundamentais. Assim como a produtividade do trabalho aumenta à medida que melhora a presença sindical, assim também a eficiência das pequenas e das micro empresas só pode melhorar se os seus organismos representativos crescerem de forma apropriada.

4.5.4 As organizações profissionais permitem defender os valores e a cultura da empresa, em relação ao exterior, e reforçar, a nível interno, as capacidades de gestão, actualização e respeito de todos os que contribuem para desenvolver a empresa e a sociedade.

4.5.5 Em substância, os valores próprios ao conceito de responsabilidade social das empresas só poderão ser partilhados pelos países ACP, nos prazos necessários, se os acordos de parceria económica incluírem elementos que permitirão à Europa tornar-se um exemplo de «economia social de mercado». Este tipo de economia passa por organizações de trabalhadores e de empregadores fortes e responsáveis.

4.6 Face às disparidades acima descritas, certos temas respeitantes às negociações dos APE são particularmente estratégicos. Importa lembrar que o comércio e a integração económica, enquanto motor da competitividade e do crescimento, devem permitir melhorar os níveis de vida e de trabalho e os direitos sociais. Não o contrário.

4.6.1 Deste ponto de vista é imperioso efectuar estudos de impacto económico e social (*ex ante* e *ex post*) com a participação dos actores socioeconómicos da região ⁽²²⁾.

4.7 O primado dos direitos humanos, em particular os direitos dos trabalhadores. Os APE devem garantir o primado dos direitos humanos e dos direitos sociais, na acepção da OIT, sobre os aspectos comercial ou financeiro. Estes direitos devem ser sistematicamente integrados em todos os acordos de parceria económica a nível regional.

4.7.1 Deveria estabelecer-se uma relação clara entre a redução da dívida externa e maior investimento na protecção social, graças aos recursos públicos libertados com a diminuição dos juros sobre a dívida.

4.7.2 Na verdade, os países bastante endividados dispõem pouca margem de manobra para combater a pobreza ⁽²³⁾. Há que preconizar novos esforços em matéria de redução da dívida da maior parte dos países endividados. Todavia, uma medida deste tipo deveria ser acompanhada do empenho dos governos em cumprir objectivos nacionais.

4.7.3 Um plano ambicioso de desenvolvimento social. O período de negociações deve servir para implementar um programa de desenvolvimento social ambicioso que retome os objectivos do Acordo de Cotonou ⁽²⁴⁾ e envolva as forças económicas e sociais. Este programa deveria fazer parte integrante dos APE no que diz respeito às escolhas de orientações e objectivos e à sua estratégia de execução dos estudos de impacto. Deve ser a resultante e acompanhar o aumento da competitividade e do crescimento gerado pela liberalização do comércio.

4.8 Este programa deve ser multidimensional, podendo incluir a reabilitação dos serviços de educação e de saúde, medidas de garantia de rendimento para os pequenos produtores rurais e os pescadores artesanais, políticas activas de promoção, protecção e desenvolvimento de empregos decentes ⁽²⁵⁾, bem como uma abordagem verdadeiramente participativa com a sociedade civil organizada.

4.8.1 O programa, orientado para os recursos humanos, poderia seguir o exemplo e a experiência adquirida na UE com

⁽²²⁾ Cfr. nota 17.

⁽²³⁾ A luta contra a pobreza pela promoção do desenvolvimento sustentável: uma abordagem em parceria – CESE 104/2003, relator E. EHNMARK.

⁽²⁴⁾ Ver artigos 19.º a 27.º.

⁽²⁵⁾ Ver igualmente a estratégia da OIT («Decent Work»).

a gestão do Fundo Social Europeu (FSE). As intervenções vocacionadas para a qualificação e requalificação no sentido de uma cultura comercial mais aberta deveriam ser acordadas com os representantes da sociedade civil organizada.

5. Direitos individuais e direitos sociais

5.1 Em muitos países ACP a situação continua a ser difícil no que respeita aos indicadores sociais fundamentais e à actividade económica. As negociações em curso representam, por isso, uma grande oportunidade para os países ACP, sendo a qualidade dos acordos determinante para o desenvolvimento futuro.

5.1.1 Nesta fase é importante recordar que as negociações APE, como as ligadas à ajuda humanitária, têm principalmente em vista o desenvolvimento dos países ACP e a redução da pobreza. As duas partes devem agir em sintonia e certificar-se de que as suas posições reflectem estas prioridades. Daí a necessidade de coordenação constante.

5.2 A história da civilização mostra que a educação e a formação estão na base do desenvolvimento. A primeira permite ao homem ler, compreender e fazer parte da histórias, a segunda de encontrar meios de subsistência e transformar a matéria, contribuindo assim para perpetuar o trabalho de construção do mundo ⁽²⁶⁾.

5.2.1 A experiência da cooperação pôs em evidência que as iniciativas falham principalmente por três motivos:

- a formação não ocupa um lugar central nas políticas de desenvolvimento;
- países beneficiários têm dificuldade em realizarem reformas que permitam utilizar racionalmente tanto os recursos próprios como os que vêm do exterior;
- o envolvimento dos actores directamente interessados é escasso, sobretudo quando se trata de adoptar tecnologias, técnicas inovadoras e espírito empresarial.

5.2.2 A formação durante a preparação e a execução dos APE é indispensável para o sucesso das iniciativas de cooperação. Não raro, os projectos de cooperação fracassam porque a transferência dos conhecimentos práticos é insuficiente, faltam técnicas e os operadores locais não têm elementos para avaliar, tomar decisões ou para explorar as oportunidades de integração nos mercados regionais que estão em constante evolução.

⁽²⁶⁾ Segundo Aristóteles o homem, mercê do seu espírito e da sua cultura, colhe as ideias do mundo; através da formação e com as suas mãos integra-as no mundo.

5.2.3 A modernização, a afirmação do mercado, a competitividade, a melhoria das estruturas económicas formais, o desenvolvimento de uma agricultura moderna, a integração entre agricultura e indústria enfrentaram barreiras mais do que de ordem económica, as decorrentes da falta de recursos humanos e culturais.

5.3 É indispensável intervir ao nível das estruturas de produção deficientes por meio de acções de formação de longo prazo, integrando três linhas de intervenção: políticas sectoriais (agricultura, em particular), medidas para melhorar o sistema de produção e distribuição.

5.3.1 Para dinamizar o sector privado é necessário:

- investir nos recursos humanos e na investigação a fim de introduzir conhecimentos que permitam lançar processos de transformação, aceitáveis do ponto de vista social e realistas a longo prazo;
- melhorar a capacidade e institucional e de organização, o que implica medidas de *institution building* da administração pública central e local, dos agentes económicos e, em particular, das associações de empregadores e de trabalhadores;
- desenvolver e difundir «pacotes tecnológicos»⁽²⁷⁾;
- realizar cursos práticos que contribuam para melhorar o funcionamento do mercado através de informações sobre armazenagem, transporte e transformação dos produtos. Um contributo importante poderia vir sobretudo do desenvolvimento de formas associativas que divulguem experiências das diversas realidades europeias e sejam apoiadas por um sistema de incentivos ao sector privado, o qual, ao introduzir novos processos, permite reduzir custos de transporte e de transformação.

5.3.2 O investimento nos recursos humanos é a componente mais importante nos processos de desenvolvimento e deve agir como ponto de referência nas negociações dos APE. A formação de base permite receber e difundir a formação nos vários sectores, favorece o associativismo e a actualização tecnológica.

5.3.3 A educação é também extremamente útil para as mulheres, visto que elas têm uma função económica e social muito importante, porquanto nas aldeias da maior parte dos países ACP são a única fonte de rendimento seguro. Por conseguinte, a economia no seu todo pode tirar vantagens da formação que tenha como alvo principal as mulheres⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Tipo de sementes, técnicas de produção, maquinaria, transporte, conservação e gestão da água.

⁽²⁸⁾ Ver Parecer do JO C 74 de 23.3.2005 Relatora S. FLORIO.

5.3.4 Os APE deveriam poder garantir e melhorar em cada região:

- o acesso, sem discriminação, ao ensino;
- o desenvolvimento e a difusão da formação profissional em áreas técnicas;
- a colaboração entre os intervenientes não estatais e as ONG, com vista a uma maior repartição e a uma repartição mais eficaz das oportunidades de formação;
- a troca de experiências entre organizações europeias⁽²⁹⁾ e dos países ACP⁽³⁰⁾.

5.3.5 Há uma relação estreita entre o nível de educação e a possibilidade de encontrar emprego estável. Mas é também necessário criar condições para que os jovens instruídos possam fazer beneficiar os seus países de origem e a suas regiões das competências que adquiriram⁽³¹⁾.

5.3.6 Os estágios propostos aos jovens em empresas privadas ou em instituições públicas, com óptimos resultados nos países europeus, deveriam ser extensivos aos ACP e fazer parte das negociações no âmbito dos APE.

5.3.7 Em substância, o tema da educação e da formação deveria ser a questão fundamental no processo de negociação.

5.4 Numa época caracterizada pela globalização, a sociedade civil produziu uma cultura que se alicerça nos valores e nos conceitos da economia social de mercado, isto é responsabilidade individual, reconhecimento do Estado de direito, respeito da pessoa humana e da propriedade, transparência, dignidade humana, igualdade e liberdade, reconhecimento dos direitos fundamentais dos sindicatos e dos trabalhadores, relações sindicais sólidas, acesso à educação e à formação para todos sem discriminação de sexo e elevado nível de protecção social. Estes valores e conceitos estão na base dos pontos essenciais da abor-dagem comunitária da globalização.

⁽²⁹⁾ Dos empregadores, dos trabalhadores, dos consumidores, das associações para a igualdade de género, das associações protectoras dos animais, etc..

⁽³⁰⁾ As experiências europeias de gestão da formação profissional em centros dirigidos em partes iguais por representantes dos actores sociais e administrativos deram bons resultados tanto do ponto de vista dos jovens como do do mercado de trabalho.

⁽³¹⁾ Estudos recentes da OCSE mostram que 50 % dos jovens que abandonam os países em vias de desenvolvimento têm diplomas de formação profissional e por conseguinte, seriam muito úteis ao desenvolvimento do seu país.

5.4.1 Estes valores afirmaram-se e consolidaram-se ao longo das últimas décadas, graças ao processo de regionalização que atravessou toda a Europa após o último conflito mundial. Para além de estarem na base da paz e do progresso, estes valores constituem a plataforma e a experiência concreta sobre a qual construir o processo dos acordos de parceria económica com os ACP.

5.4.2 O intercâmbio entre o governo e a sociedade civil dos países em desenvolvimento, para além de criar um retorno importante em termos de consenso político, tem um significado específico pois permitem aproximar os centros de decisão das diversas instâncias no terreno.

5.4.3 Este exercício de parceria aumenta as possibilidades de a política de um país difundir, o mais amplamente possível, os benefícios da democracia social e económica entre a população residente, com as consequentes repercussões na redução da pobreza e, por conseguinte, na eficiência das políticas sociais.

5.4.4 Contudo, a evolução da sociedade civil e a prática da democracia de proximidade não surgem espontaneamente. São o fruto da cultura da participação que nasce de práticas e de modelos que, embora consolidados, estão a melhorar constantemente. A eficácia e a utilidade destes modelos e a sua utilização no dia a dia constituem a mensagem forte a incluir nos acordos de parceria económica.

5.4.5 Se os países ACP tivessem a possibilidade de adoptar estes modelos e de os integrar nas suas realidades sociais, através de processo profundos no plano cultural e de contínuos intercâmbios com as organizações da sociedade civil europeia, talvez conseguissem superar mais depressa os importantes desequilíbrios que agora registam.

5.4.6 Nesta óptica, e como representante da sociedade civil organizada na União Europeia, o Comité reitera «o papel fundamental das mulheres enquanto agentes de desenvolvimento de primeira linha e vinca a necessidade de promover as suas organizações e assegurar-lhes participação equitativa nos órgãos de consulta e decisão»⁽³²⁾.

5.4.6.1 O objectivo não é só integrar melhor as mulheres na sociedade civil; é também criar as condições para elas participarem, serem valorizadas e apoiadas a fim de gozarem de condições de igualdade com os homens⁽³³⁾ e contribuir para o desenvolvimento dos respectivos países, mercê dos trunfos que possuem e que lhes advêm do papel que desempenham na sociedade.

⁽³²⁾ Ver parecer do relativo ao «Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do séc. XXI — desafios e opções para uma nova parceria» (relator: H. MALOSSE) (REX/152).

⁽³³⁾ Ver parecer do JO C 74 de 23.3.2005 sobre «O papel das organizações de mulheres como agentes não governamentais na aplicação do Acordo de Cotonou» (Relatora S. FLÓRIO) (REX/154).

5.5 De acordo com um estudo do Banco Mundial de Fevereiro de 2003, a redução das disparidades de rendimento e das discriminações salariais e a melhoria dos desempenhos económicos dependem de uma forte taxa de sindicalização e de sólidas relações sindicais⁽³⁴⁾. O estudo sublinha também a necessidade medidas para melhorar o equilíbrio entre os valores económicos os sociais⁽³⁵⁾.

5.6 A dimensão social do Acordo de Cotonou e suas repercussões sobre os APE devem articular-se em torno das convenções fundamentais da OIT e, em particular, das respeitantes aos seguintes temas:

- liberdade de associação, de acção e de negociação;
- interdição do trabalho forçado;
- eliminação do trabalho infantil;
- não discriminação e igualdade entre homens e mulheres.

5.6.1 A estas acrescem:

- a Convenção n.º 183/2000 sobre protecção da maternidade;
- a Convenção n.º 102/1952 sobre normas mínimas de segurança social;
- a Convenção n.º 122/1964 sobre a promoção do emprego;
- a Convenção n.º 142/1975: recomendação sobre a valorização dos recursos humanos;
- as Convenções n.º 81 (sectores industriais) e 129 (agricultura) respeitantes à inspecção do trabalho;
- a Convenção n.º 97 sobre trabalhadores migrantes.

5.6.2 O critério da vantagem social (empenho em garantir pelo menos as oito convenções sobre direitos fundamentais da OIT) deveria ser uma condição obrigatória para o investimento nos países ACP. O mesmo se aplica aos contratos públicos na área dos serviços financiados pelo FSE ou por outros fundos do Acordo de Cotonou.

5.6.3 Algumas medidas financeiras destinadas a promover o espírito empresarial e a criação ou o desenvolvimento de empresas deveriam estar ligadas a realizações concretas que visem a responsabilidade social das empresas. Por exemplo, poderiam incentivar-se quer as empresas que organizam cursos de aperfeiçoamento do pessoal, quer as pequenas e as micro empresas que aplicam os princípios de higiene e segurança no local de trabalho.

⁽³⁴⁾ «Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment», Banco Mundial, Washington, 2003.

⁽³⁵⁾ Ver parecer do JO C 221 de 8.9.2005 sul tema «A dimensão social da globalização — Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos» (relatores: ETTY e HORNUNG-DRAUS) (REX/182).

6. Questões de género

6.1 As questões de género ⁽³⁶⁾ devem estar sempre presentes nas ajudas ao desenvolvimento e nas negociações dos acordos de parceria económica.

6.1.1 As análises realizadas e as experiências vividas concretamente nos países ACP revelam:

- o acesso limitado das raparigas e das mulheres à educação e à formação ⁽³⁷⁾;
- o acesso limitado aos recursos financeiros, sobretudo ao microcrédito ⁽³⁸⁾;
- os obstáculos que entram o acesso das mulheres à propriedade fundiária;
- a disparidade de acesso ao mercado de trabalho legal;
- a diferença de remuneração entre homens e mulheres;
- o aumento da taxa de infecção por HIV das raparigas e das mulheres;
- a violência e a arrogância, por vezes muito frequente, em relação às mulheres.

6.2 No quadro das negociações previstas pelos APE, haveria que realizar estudos, encomendados e acompanhados pelas delegações da Comissão nas regiões e países ACP, com vista a identificar as organizações femininas e a avaliar a sua actividade e o seu impacto.

6.2.1 Os funcionários das delegações da Comissão deveriam ser associados aos debates sobre cultura e sobre questões de género. Deveria ser atribuída às delegações responsabilidade específica para a promoção da dimensão do género ⁽³⁹⁾ e para formular uma estratégia de reforço das capacidades virada especificamente para as mulheres ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ As questões de género visam principalmente as mulheres mas também todos os que são vítimas de discriminação por motivos económicos, religiosos, de raça, de idade ou por razões culturais.

⁽³⁷⁾ Ver parecer 1205/2004 – REX/154 (relatora S. FLORIO): nos países em desenvolvimento 61 % dos homens possuem escolaridade básica, contra 41 % na população feminina.

⁽³⁸⁾ De acordo com estudos da FAO, as mulheres africanas recebem apenas 10 % dos empréstimos concedidos aos pequenos proprietários de terras.

⁽³⁹⁾ Ver parecer 1205/2004 – REX/154, op. cit.

⁽⁴⁰⁾ O art. 3.º do Tratado dispõe que na a realização de todas as acções, incluindo a cooperação para o desenvolvimento, a UE terá por objectivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres.

6.2.2 Dado que tanto as intervenções programadas pelas delegações da UE e pela *task force* de preparação regional, que se seguem aos trabalhos dos APE, como as intervenções previstas pela cooperação para o desenvolvimento devem inspirar-se no acervo comunitário ⁽⁴¹⁾, o CESE preconiza que os estudos de impacto apresentem estatísticas ventiladas por sexo, para se ficar com uma ideia mais precisa das consequências das medidas comerciais para os homens e as mulheres dos ACP.

6.3 Se se quer que os acordos de parceria económica integrem a dimensão de género, há que reconhecer que a transição para o comércio livre com a União Europeia terá consequências particulares para as mulheres enquanto produtoras e consumidoras, as quais são, por consequência, parte importante neste processo ⁽⁴²⁾. Através de uma análise de impacto será possível determinar em que área económica a introdução do comércio livre trará vantagens para as mulheres como consumidoras e não as prejudicará enquanto consumidoras.

6.3.1 Como se sabe, as mulheres ocupam uma posição central na agricultura na maior parte dos países ACP, e sobretudo em África, o que as torna mais vulneráveis caso aumentem as exportações de produtos agrícolas para os mercados locais e regionais.

6.3.2 Dado que as mulheres já são penalizadas pelas regras da OMC sobre liberalização da agricultura ⁽⁴³⁾, pode ser útil analisar os sectores mais importantes para as mulheres, a fim de:

- prever medidas de salvaguarda simples e eficazes;
- excluir esses sectores da lista de sectores cujos produtos são abrangidos pela transição para o comércio livre;
- prever disposições que vão ao encontro dos interesses específicos de algumas regiões.

6.3.3 A análise dos problemas de desenvolvimento abordados pelos APE sob o prisma da dimensão de género deveria procurar identificar em que sectores as mulheres se encontram numa situação particularmente desvantajosa do ponto de vista do acesso aos recursos da produção, e estudar a maneira de facilitar esse acesso, por forma a que as mulheres possam enfrentar em melhores condições o comércio livre com a UE.

⁽⁴¹⁾ Programa de acção da Comunidade para integrar a igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento (2001/2006) (COM(2001) 295 final).

⁽⁴²⁾ Conferência Aprovev sobre «A dimensão de género nos APE», Dakar, Outubro de 2003.

⁽⁴³⁾ Programa GERA, Fase II/Third World Network-Africa.

6.3.4 Um outro aspecto essencial da análise consiste em sublinhar de que modo as mulheres já beneficiam de programas nacionais e comunitários que visam melhorar as suas condições de acesso aos recursos.

6.3.5 Os estudos a efectuar permitirão pôr em evidência os tipos de ajuda de que as mulheres realmente precisam para fazer frente ao desafio do comércio livre.

6.4 Para além das mulheres e outras categorias mais carenciadas, as questões de género afectam também os pequenos produtores, que representam os elementos vulneráveis das negociações ligadas aos APE. Em relação aos problemas económicos e orçamentais há dois sectores vitais para as mulheres e os pequenos produtores, devendo por isso ocupar um lugar de destaque nos acordos:

- os **serviços sociais**, por exemplo a educação, a saúde, a utilização da água e a assistência à maternidade; e
- os **serviços económicos**, sobretudo a agricultura, as infra-estruturas, as estradas agrícolas, as políticas financeiras, o acesso ao microcrédito e a inovação.

6.4.1 De uma maneira geral, as dotações previstas nos APE para os serviços sociais e económicos não são suficientes para proteger os mercados internos regionais ou oferecer uma alternativa às limitações do lado da oferta. Um análise de impacto aprofundada deveria indicar o nível das ajudas, visto que a transição para o comércio livre com a UE acarretará diminuição das receitas para os ACP.

6.5 Para que as mulheres participem mais e melhor na vida social e económica dos países ACP é necessário adoptar medidas específicas, a saber:

- criação de canais privilegiados que permitam às mulheres aceder aos fundos europeus destinados a projectos variados (reforço das capacidades, desenvolvimento do espírito empresarial, microcrédito, associativismo feminino, formação, etc. ⁽⁴⁴⁾);
- maior apoio aos projectos de formação para as mulheres;
- mais intervenções para desenvolver o espírito empresarial entre as mulheres.

6.6 O aspecto mais importante é, contudo, afirmar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no que diz respeito ao direito à educação e à formação, como previsto no ponto 3 dos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento.

⁽⁴⁴⁾ A UE tem vasta experiência nesta matéria. Ver programa ILO para as mulheres europeias nos anos 80, bem como os inúmeros projectos financiados para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Ver igualmente o programa EQUAL em curso.

7. Conclusões e recomendações

7.1 Actualmente, todos os países desenvolvidos têm dificuldades em gerir a multiplicidade de aspectos da globalização. É evidente que abertura progressiva dos mercados, que está na base da mundialização, não vai ter as mesmas repercussões nos vários países.

7.1.1 Num sistema globalizado, têm vantagem os países com um sistema de serviços bem desenvolvido e uma economia onde o valor acrescentado ⁽⁴⁵⁾ do sector transformador diminuiu. Nesta fase histórica, mais do que outrora, é a capacidade de fornecer serviços avançados que determina o êxito de uma economia.

7.1.2 É inegável que as estruturas produtivas dos países ACP são fracas ou inexistentes, encontrando-se o sistema de serviços numa situação ainda mais grave. Trata-se, portanto, de ajudar estes países, através do incremento do comércio e da produção, a criar instrumentos que lhes permitam lutar contra a fome e a pobreza. Isto significa, porém, que o processo de liberalização e de redução das pautas aduaneiras será moroso, devendo exceder a duração prevista.

7.1.3 Significa também que o processo encetado só dará resultados positivos se associar a sociedade e para tal a motivar. Todavia, as reacções e o consenso da sociedade exprimem-se através de associações e organizações que não só são ainda bastante incipientes como até são refreadas em muitos países.

7.1.4 O primeiro objectivo fundamental dos acordos de parceria deve ser, por um lado, reforçar, nas diferentes regiões, as associações de trabalhadores, de empregadores, de consumidores, de luta pela igualdade de oportunidades e as inúmeras associações que contribuem para produzir cultura e, por outro, procurar obter consensos sobre medidas para acelerar o progresso humano, social e económico.

7.2 Os países divergem pela língua, cultura e religião e, por isso, também os comportamento das sociedades diferem bastante uns dos outros. Sobre estas diferenças foram realizados vários estudos ⁽⁴⁶⁾ que poderiam ser importantes na fase de negociação das parcerias.

7.2.1 Tais disparidades entre países deveriam levar a que se criem regiões diferenciadas com acordos de parceria de conteúdo diferente.

⁽⁴⁵⁾ VAL 6 (Valor acrescentado bruto dos seis principais sectores da economia que, em conjunto, determinam o PIB). VAL 1: Agricultura; VAL 2: Sector manufactureiro; VAL 3: Construção; VAL 4: Comércio e Turismo; VAL 5: Crédito e Serviços às Empresas; VAL 6: Administração.

⁽⁴⁶⁾ Entre outros, o promovido pelo Banco Africano de Desenvolvimento.

7.2.2 Se, por um lado, a divisão dos ACP nas seis grandes zonas permite desenvolver relações Sul-Sul e, portanto, alargar a experiência positiva até aqui levada a cabo pela União Europeia, importa sublinhar, no entanto, que os níveis de desenvolvimento dos países ACP que vão ser chamados a manter relações económicas e sociais estreitas são muito heterogéneos. Isto pressupõe um esforço notável da Comissão para identificar características específicas a cada um deles, sobre as quais centrar as atenções e os interesses da sociedade civil.

7.2.3 Os grandes projectos discutidos em Joanesburgo, que estão na base do Plano de Acção para o Milénio (assistência sanitária, acesso à água, redução da fome, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento das capacidades, etc.), são os pontos principais sobre os quais se deve chamar a atenção da sociedade civil para que esta se sinta protagonista dos processos de mudança.

7.2.4 A atitude a privilegiar nas negociações e na realizações dos projectos deve ser a capacidade de escuta e a sensibilidade. Um dos objectivos prioritários deverá ser o de combinar os diversos aspectos sociais com os aspectos económicos, culturais e ambientais.

7.3 Como preconiza o comissário Peter MANDELSON, o comércio deve ser utilizado nas negociações como um dos factores de desenvolvimento. Mesmo que o comércio livre não seja em si nem uma panaceia contra a fome a pobreza nem o melhor instrumento do desenvolvimento sustentável, ele é, **no quadro de um projecto de parceria**, um dos instrumentos para promover a competitividade.

7.3.1 O CESE preconiza que se preveja uma dotação financeira apropriada para reforçar a representação da sociedade civil nos seis grupos regionais ACP e nas relações, aliás já existentes, entre a sociedade civil organizada dos países da UE e a dos países ACP.

7.3.2 Por este motivo; todas os debates e decisões sobre as regras complexas que regem o comércio deveriam contar com a participação dos representantes da sociedade civil, porquanto é sobre ela que se farão sentir as repercussões das decisões que forem tomadas.

7.3.3 A Comissão Europeia deveria, nomeadamente, apoiar com urgência o financiamento das estruturas de cooperação regional entre os actores da sociedade civil dos países ACP, principalmente os parceiros sociais, para promover a associação e o envolvimento directo destes no processo de integração regional dos ACP e na preparação dos acordos de parceria econó-

mica. Por sua vez, o Comité de Acompanhamento ACP-UE do Comité Económico e Social Europeu aceitou conferir a máxima prioridade à promoção do desenvolvimento destas redes de cooperação regional da sociedade civil em conjugação com a preparação dos APE.

7.4 Os acordos de parceria económica serão plenamente eficazes e positivos com a condição de ficar assegurada a participação dos actores socioeconómicos na concepção, elaboração e aplicação (incluindo estudos de impacto), bem assim na negociação e na definição dos aspectos sociais subjacentes aos APE.

7.4.1 Os aspectos positivos dos APE (desenvolvimento regional, criação de mercados internacionais, nacionais e regionais, etc.) podem ser dificultados:

- por um lado, por notáveis diferenças de desenvolvimento entre a UE e os países ACP; e
- por outro, pela distribuição, extremamente desigual, dos mercados entre os parceiros.

7.5 A partir dos estudos de impacto será possível decidir ou prosseguir os processos de integração, modificá-los ou adiá-los, prevendo cláusulas de salvaguarda ou moratórias para efectuar reexames periódicos.

7.6 Os estudos de impacto poderão sugerir correcções a introduzir às regras da OMC por forma a adaptar os acordos de parceria económica às necessidades dos países menos avançados (PMA).

7.6.1 É evidente que os PMA deverão suportar custos — sociais e económicos — consideráveis na fase de transição para o comércio livre. A maior parte dos benefícios ligados aos APE serão dificilmente quantificáveis. A Comissão tem interesse em avaliar, em colaboração com os representantes da sociedade civil dos países ACP, os custos e benefícios reais dos acordos de parceria económica celebrados com a União Europeia .

7.7 De qualquer maneira, o êxito dos APE está intimamente ligado ao envolvimento da sociedade civil em todas as fases de negociação.

7.8 Como sempre, o CESE está disponível para intensificar a sua colaboração com a Comissão e fazer partilhar a sua experiência, por forma a intensificar o diálogo e o intercâmbio de boas práticas com os representantes das regiões dos ACP através de encontros, reuniões de trabalho e estágios destinados a profissionais criteriosamente escolhidos e que trabalham com as associações representativas da sociedade civil.

7.9 As *task force* activas em cada uma das regiões deveriam poder associar representantes da sociedade civil dos países ACP, em particular representantes do mundo empresarial e dos sindicatos.

7.10 De acordo com a recomendação feita no 24.º Encontro dos Meios Económicos e Sociais ACP-UE, o CESE propõe a «*criação de **comités regionais de diálogo social** que reúnam os actores socioprofissionais, com vista a contribuir para elaborar, propor e assegurar o acompanhamento e a execução de programas de desenvolvimento social. Os mandatos destes comités poderiam incluir o impacto económico, social e regional dos APE, a aplicação e controlo das convenções da OIT sobre os direitos sociais fundamentais, a promoção do emprego e do desenvolvimento social, o desenvolvimento da formação profissional, os mecanismos de protecção social, a evolução negociada da economia informal*».

7.11 O Comité Económico e Social Europeu está também convicto de que, com base no mandato conferido pelo Acordo de Cotonou, os principais aspectos sociais e ligados à dimensão de género, o desenvolvimento das oportunidades ligadas ao

emprego e as garantias da protecção social devem constar das negociações e ser traduzidas em factos concretos.

7.12 Os aspectos supra; e que são fundamentais para um desenvolvimento económico e social correcto, devem ser tidos em consideração no quadro da política de desenvolvimento que deve acompanhar e integrar as negociações respeitantes aos APE.

7.13 O processo de globalização chegou provavelmente a uma etapa em que as «**preferências e sensibilidades colectivas**» **expressas pelos cidadãos** requerem redobrada atenção, tendo em vista reduzir as tensões internas e internacionais e evitar os constantes e crescentes os conflitos comerciais «ideológicos» que os mecanismos e as regras impostas pelo exterior ou mesmo os especialistas se revelam incapazes de resolver.

7.14 Em substância, e como já teve ocasião de referir por diversas vezes, o CESE considera que os APE representam um desafio muito ambiciosos para a UE e para a economia mundial. Ficarão concluídos mais tarde do estava previsto ⁽⁴⁷⁾ e serão coroados de êxito desde que associem a sociedade civil e, em particular, valorizem o papel das mulheres nos processos de decisão e na aplicação das medidas concretas.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽⁴⁷⁾ Basta considerar os problemas que hoje enfrenta a União Europeia Europa, cinquenta anos após a sua criação.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Documento de consulta relativo aos auxílios estatais à inovação»

COM(2005) 436 final

(2006/C 65/16)

Em 21 de Setembro de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a: «Comunicação da Comissão — Documento de consulta relativo aos auxílios estatais à inovação»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo.

Dada a urgência dos trabalhos, na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu designou relator-geral A. PEZZINI e adoptou, por 80 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e recomendações

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o documento de consulta relativo aos auxílios estatais à inovação, através do qual a Comissão se propõe elaborar um quadro jurídico seguro, definindo critérios para a concessão de ajudas mais focalizadas e simplificando o quadro regulamentar.

1.1.1. O CESE está ciente de que o documento da Comissão lança, pela primeira vez, um debate aprofundado sobre temas extremamente actuais:

- o que entendemos por inovação;
- qual a linha de demarcação entre a fase da inovação, que pode ser destinatária do apoio, e a da comercialização;
- quais as intervenções adequadas para que as PME possam compensar os limites conhecidos, que condicionam o seu crescimento;
- no actual processo de globalização, como se comportam os nossos principais parceiros no que respeita à inovação e que restrições nos impusemos ao aderirmos às regras da OMC.

1.2. O resultado das respostas será determinante para o novo quadro jurídico, que será proposto pela Comissão, e para o qual deverá convergir o empenhamento dos Estados-Membros a fim de conciliarem o desenvolvimento e o progresso com a observância das regras, sobretudo as da concorrência.

1.3. A insuficiente competitividade da Europa deve-se, em boa parte, a um modesto grau de inovação que muitas vezes depende de deficiências do mercado. Nestes casos, os auxílios estatais podem incentivar os agentes do mercado a investir mais na inovação de produtos e processos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Em 2003, a exportação de produtos de alta tecnologia, em percentagem do total de exportações, foi de 17,8 % para a UE dos 25, 22,7 % para o Japão e 26,9 % para os EUA (Fonte: Eurostat, Ciência e Tecnologia 8/2005).

1.4. A alternativa à inovação é o declínio cultural e económico da União. O CESE tem disso plena consciência, pugnando, através da participação dos seus membros nos vários sectores da sociedade civil organizada, por que (*inter alia*, mediante a utilização adequada dos auxílios estatais):

- sejam superados ou orientados os efeitos externos do mercado,
- seja reforçado o espírito empresarial,
- sejam identificadas as acções adequadas, nos vários domínios, para ajudar as micro, as pequenas e as médias empresas e para as tornar inovadoras,
- os empresários e todos os que trabalham no domínio social sejam ajudados a perceber e a utilizar as constantes inovações que ocorrem no processo de globalização dos mercados,
- sejam concretizadas formas de aplicação individual facilitando o respeito e a plena aplicação da legislação ⁽²⁾,
- seja concretizado o Espaço Europeu da Investigação (EEI), através da acção coordenada dos pólos tecnológicos e das escolas de formação avançada, de modo a divulgar e concretizar os resultados da investigação ⁽³⁾,
- se intervenha, com instrumentos e meios, na formação inicial e contínua, para adaptar as capacidades profissionais às solicitações cada vez mais inovadoras do mercado; para ajudar as sociedades a perceber as constantes mudanças, bem como para divulgar e consolidar os princípios da Responsabilidade Social das Empresas (RSE) ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Cf. INT. 268, ponto 6.2.

⁽³⁾ O objectivo é superar o «Paradoxo Europeu»: estamos na linha da frente na investigação, mas somos tíbios na utilização comercial dos seus resultados.

⁽⁴⁾ Cf. Livro Verde sobre a RSE.

1.5. Até agora, a Comissão não aprovou regras específicas sobre os auxílios estatais à inovação. Com base nos artigos 87.º e 88.º do Tratado, teve em conta a inovação no âmbito de outras categorias de auxílios: auxílios com finalidade regional, auxílios à formação, intervenção dos capitais de investimento, auxílios ao emprego e intervenções em prol das PME.

1.5.1. A inovação inseria-se, de certo modo, no enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento ⁽⁵⁾, prorrogado de 30 de Junho de 2002 até 31 de Dezembro de 2005 ⁽⁶⁾.

1.6. O CESE já se pronunciou sobre muitas questões suscitadas pela Comissão, por unanimidade ou por maioria, em anteriores pareceres:

- conceder os auxílios estatais adequados para suprir as deficiências do mercado,
- intervir para compensar as restrições dos efeitos externos,
- definir critérios comuns para a elaboração de critérios de avaliação *ex-ante*, sobretudo no que respeita às PME,
- considerar os processos inovadores importantes, não só no domínio tecnológico, mas também nos dos serviços, do comércio e da administração. Inovação de produtos e de processos,
- prever bonificações nos auxílios à inovação para as regiões da coesão e para as zonas geograficamente difíceis (zonas montanhosas, ilhas e zonas rurais isoladas), também através da correcta utilização de «vantagens fiscais» (tratamento fiscal menos oneroso), de carácter regional ⁽⁷⁾,
- elaborar e apoiar novas formas de auxílio financeiro às PME, como o desenvolvimento de microcréditos e o apoio ao crédito de exercício, para além da titularização dos créditos e das contragarantias fidejussórias para as micro e as pequenas empresas que dificilmente podem aceder a formas de capital de risco, tendo em conta a sua forma de sociedade, geralmente pessoal,
- apoiar as organizações, que mediante aconselhamento e acções concretas, ajudam as micro, as pequenas e as médias empresas a inovar,
- formar, inclusivamente com a intervenção pública, profissionais especialistas nos vários ramos do conhecimento, que possam orientar as micro, as pequenas e as médias empresas para os processos de inovação,

- potenciar os centros de excelência, com investimentos públicos/privados e fomentar a sua ligação às empresas e ao «meio académico».

1.7. O Comité já teve oportunidade de sublinhar que os auxílios estatais destinados a incentivar os investimentos em projectos inovadores realizados pelas PME também devem atender ao crescimento das empresas e:

- ao apoio às redes de inovação regionais e transregionais,
- à promoção da política dos distritos e dos parques tecnológicos industriais,
- ao recurso a investidores informais (*business angels*) e a intermediários de serviços, entre os quais fornecedores de tecnologia de empresa «*venture technologists*», corretores e consultores em matéria de patentes,
- à criação de centros de transferência de tecnologias e de capital de risco,
- à formação e admissão de pessoal técnico qualificado ⁽⁸⁾.

2. Justificação

2.1. Síntese da comunicação da Comissão

2.1.1. O objectivo da Comissão é promover um debate que leve a melhorar as regras comunitárias atinentes aos auxílios estatais destinados a projectos inovadores.

2.1.2. A Comissão antecipa e explicita a sua posição sobre seis sectores gerais:

- o apoio à criação de empresas inovadoras e ao seu crescimento na fase inicial,
- a utilização de capital de risco,
- as modalidades para integrar, no regime vigente, a inovação que acompanha os projectos de investigação e desenvolvimento,
- auxílios às PME para poderem adquirir serviços fornecidos por organismos especializados na intermediação da inovação,
- auxílios às PME para que possam recorrer à colaboração de investigadores e de engenheiros altamente qualificados e para permitir verdadeiros intercâmbios com as universidades e as grandes empresas,
- promoção e desenvolvimento de pólos de excelência, úteis para todas as empresas e interessantes para os investidores privados.

⁽⁵⁾ JO C 45 de 17.2.1996 alterado pelo JO C 48 de 13.2.1998, p.2.

⁽⁶⁾ JO C 111 de 8.5.2002, p. 3.

⁽⁷⁾ Cf. a engenharia financeira e a função social do crédito.

⁽⁸⁾ Cf. INT/268, ponto 3.1.3.

2.1.3. Desde que o auxílio:

- se destine a colmatar uma carência específica do mercado,
- seja o instrumento mais adequado,
- incite os beneficiários a inovarem e seja proporcionado ao objectivo perseguido, e
- sejam refreadas as distorções da concorrência.

2.2. A situação actual

2.2.1. Nos pareceres anteriores, o CESE salientou sempre a importância do controlo dos auxílios estatais para a concretização na UE de:

- uma política de concorrência que vise a convergência entre as diferentes economias dos Estados-Membros,
- um espírito empresarial marcado pela inovação e pelo empreendedorismo,
- uma política de coesão atenta e sensível às regiões menos favorecidas,
- um crescimento sustentável que respeite a necessidade de melhorar o mundo do trabalho, da empresa e o ambiente.

2.2.2. Se, por um lado, a política de concorrência⁽⁹⁾ é fundamental para o correcto funcionamento do mercado interno, para o seu desenvolvimento sem condicionalismos decorrentes de regras discriminatórias, por outro, a intervenção do Estado pode ser oportuna e necessária para corrigir os limites e as deficiências do mercado.

2.2.2.1. A própria Estratégia de Lisboa, revista e dotada de novo pragmatismo na Primavera de 2005⁽¹⁰⁾, convida a que se dê especial atenção:

- às deficiências do mercado,
- à coesão económica e social,
- ao desenvolvimento sustentável,
- à inovação.

2.2.3. Os auxílios estatais diminuíram ligeiramente nos últimos anos⁽¹¹⁾, tendo sido orientados sobretudo para objectivos horizontais. Em 2003, os auxílios horizontais representaram 79 % do total de auxílios, 14 % dos quais destinados à investigação e ao desenvolvimento⁽¹²⁾. O Conselho Europeu de Março de 2005 também tomou conhecimento destes valores,

⁽⁹⁾ Tratado, Título VI, Secção II: As regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 24 final de 2.2.2005. «Os Estados-Membros devem reduzir e reorientar os auxílios estatais para fazer face a carências do mercado em sectores com um elevado potencial de crescimento, bem como para estimular a inovação.»

⁽¹¹⁾ No período 1999-2001 representavam 0,61 % do PIB comunitário e, no período 2001-2003, 0,59 %. COM(2005) 147 final de 20.4.2005.

⁽¹²⁾ Fonte: COM(2005) 147 final de 20.4.2005, quadro 7: 23 % ao ambiente e poupança de energia, 21 % ao desenvolvimento regional, 13 % às PME, 3 % à formação, 3 % ao emprego, 2 % à cultura e defesa do património.

tendo salientado a necessidade de conceder as derrogações adequadas, quando necessárias para suprir as carências do mercado.

2.2.3.1 Também o Parlamento Europeu na sua resolução sobre o «Reforço da competitividade europeia: Consequências das transformações industriais para a política e o papel das PME»⁽¹³⁾ se congratula com a redução do volume global de auxílios e destaca a utilidade dos auxílios destinados à investigação, ao desenvolvimento, à formação e ao aconselhamento das pequenas empresas.

2.2.4. No âmbito do processo de reforma do regime dos auxílios⁽¹⁴⁾, sobre o qual o CESE também se pronunciou⁽¹⁵⁾, o Parlamento Europeu insiste na necessidade de uma linha de acção clara no tocante aos auxílios estatais à inovação, entendida na sua acepção mais lata e não limitada aos aspectos meramente tecnológicos⁽¹⁶⁾, que percorra transversalmente todos os sectores que podem dar um contributo eficaz à Estratégia de Lisboa, incluindo o comercial e o dos serviços.

2.2.5. O CESE sublinha o facto de, em 2004, a Comissão ter apresentado várias propostas estruturadas para a reforma geral dos auxílios, que têm em conta as insuficiências do mercado. Tais propostas, favoravelmente acolhidas também pelo Comité, têm vindo a concretizar-se através das comunicações já publicadas.

2.2.6. Por outro lado, o CESE tem perfeita consciência de que esta matéria apresenta forte dinamismo, pois está sujeita a variações no quadro político, social, económico e jurídico e à aceleração do processo de globalização dos mercados, pelo que são necessárias variações periódicas⁽¹⁷⁾ adequadas, salvaguardando embora a clareza e a transparência do quadro jurídico de referência.

2.2.7. No que respeita à globalização dos mercados, há que dar especial atenção ao quadro multilateral de referência da OMC e ao dos principais parceiros comerciais da Europa.

2.2.8. Nos Estados Unidos da América, a *United States Small Business Administration (SBA)*, através de vários programas públicos federais, atribui às pequenas e médias empresas uma série de auxílios à inovação, aos quais há que acrescentar os auxílios concedidos pelos Estados Federados, para além da iniciativa federal *Small Business Innovation Research Program — SBIR*.

⁽¹³⁾ Resolução do PE_6TA(2005)0230 (Relatório PE A6-0148/2005 de 12.5.2005, ponto 36).

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 107 final «Plano de acção sobre a reforma dos auxílios estatais».

⁽¹⁵⁾ INT. 268,

⁽¹⁶⁾ Cf. nota 5, Resolução PE, ponto 50.

⁽¹⁷⁾ Cf. SEC(2005) 795 de 7.6.2005.

2.2.8.1. A SBA desenvolve uma série de programas:

- o *Basic Loan Program*, que prevê garantias (até 75 %) para empréstimos que podem ascender a 2 milhões de dólares por empresa,
- o *SBA Investment Program*, para investimentos de «*angels capital*» (capital providencial) e capital de risco,
- o *Certified Development Company «504» Loan Program*, com intervenções para a inovação e a modernização que podem ascender a 4 milhões de dólares,
- o *Microloan Program*, com intervenções de curto prazo, até 35 mil dólares, através de intermediários,
- o *Prequalification Loan Program*, com intervenções até 250 000 dólares, também através de intermediários,
- o *Export Working Capital Program*, com garantia de 90 %, até 1,5 milhão de dólares no máximo.
- o *SBA Express*, com intervenções até 350 000 dólares e garantia de 50 %,
- o *SBA Community Express*, com intervenções até 250 000 dólares, com 75 % de garantia,
- o *SBA Secondary Market Program* e o *SBA Asset Sales Program*, para facilitar o acesso ao mercado de acções,
- a *SBA Women's Network for Entrepreneurial Training Initiative* para o espírito empresarial das mulheres.

2.2.8.2. A iniciativa SBIR, dedicada à concessão de auxílios públicos à inovação e à investigação nas pequenas empresas, prevê intervenções de capital de arranque para estudos de viabilidade até 100 000 dólares numa primeira fase; intervenções até 750 000 dólares na segunda fase de desenvolvimento dos protótipos; para a terceira fase, não está prevista a intervenção dos fundos SBIR, mas funcionam mecanismos de procura de fundos públicos e privados para a fase da comercialização.

2.2.9. Recentes **recomendações do EURAB**, órgão de consulta da Comissão Europeia (criado pela Decisão da Comissão de 27/6/2001, in JO L 192, de 14/7/2001, pág. 21), que reúne o meio académico e empresarial europeu, defenderam a necessidade de um mecanismo semelhante à escala comunitária, ou então dos Estados-Membros, como complemento das intervenções do Programa-Quadro de IDT, sublinhando que pode ser necessária a **alteração das regras para os auxílios estatais** ⁽¹⁸⁾.

2.2.10. No Japão, a Agência para as Pequenas e Médias Empresas presta vários tipos de apoio público à inovação, como:

- o programa *Start Up*, que apoia parte dos custos de aplicação prática da I&D, de avaliação tecnológica, de obtenção

de patentes (abatimento de 50 % das despesas de registo e renovação durante 3 anos),

- o programa de I&D de Tecnologias Criativas,
- o programa de revitalização local de I&D,
- o programa de incentivo à colaboração entre a indústria, o meio académico, responsáveis públicos e governamentais,
- o *Small Business Innovation Research System*, o SBIR japonês, que tem por objectivo activar o desenvolvimento das capacidades tecnológicas das PME, conceder apoio público às suas actividades criativas e financiar a comercialização dos resultados da investigação,
- o programa «Subsidies for SMEs Business Innovation»,
- o programa «Subsidies for Strengthening SMEs Business Resource»,
- o programa de «Isenção de garantias de crédito»,
- medidas de redução das taxas de juro aplicáveis aos créditos graças à «*Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise (JASME)*,» à «*National Life Finance Corporation (NLFC)*» e ao *Shoko Chukin Bank*,
- o plano de vantagens fiscais para as PME,
- o plano de investimentos até 300 000 Ienes por parte das «*Small and Medium Business Investment and Consultation Companies*,»
- o plano de incentivos, previsto na «*Promotion of Improvement of Employment Management in Small and Medium sized Enterprises for Securing Manpower and Creating Quality Jobs*» (lei que visa promover uma melhor gestão do emprego nas Pequenas e Médias Empresas para assegurar mão-de-obra e criar empregos de qualidade).

— 2.2.11.

Quanto aos **Acordos Multilaterais da OMC**, o conceito de «auxílio estatal específico» é definido como subsídio que só pode ser atribuído a uma empresa, a uma indústria ou a um grupo de indústrias no Estado que o concede. As regras da OMC só se aplicam a esses auxílios, com a excepção do sector agrícola, e estão previstas duas categorias: **auxílios proibidos e auxílios que podem ser activados**. 2.2.12.

São **proibidos** os auxílios que visam favorecer a exportação ou bens nacionais em detrimento de bens importados, causando distorções ao comércio internacional e dificultando, assim, o comércio de outros países: tais auxílios são submetidos ao exame da OMC com processo acelerado para abolir a medida de auxílio ou instaurar medidas em que o(s) país(es) lesado(s) aplique(m) direitos. 2.2.13.

⁽¹⁸⁾ EURAB – Comité Consultivo Europeu sobre Investigação, 02.053 final «improving innovation». 2005..

Quanto aos auxílios **que podem ser activados**, o país que apresenta queixa contra um auxílio activado noutra país deve demonstrar que ele lesou os seus interesses legítimos, com base em três tipologias de «dano»⁽¹⁹⁾. Caso contrário, é autorizada a medida de auxílio estatal. Em caso de dano provado e reconhecido pelo Órgão de Resolução de Litígios, o país que activou o auxílio deve aboli-lo, senão o país lesado pode impor direitos de compensação. 2.3.

Observações na generalidade 2.3.1.

O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão que visa identificar a relação existente, passível de ser melhorada, entre os auxílios estatais e a inovação na Europa. É evidente que a insuficiente competitividade da UE em relação a outras realidades mundiais decorre, em boa parte, de um túbio processo de inovação ainda mais agudizado pela globalização. 2.3.1.1.

Congratula-se ainda por a problemática que liga os auxílios estatais à inovação ser objecto de consulta pública que permitirá associar ao debate sobre esta matéria delicada as partes mais directamente interessadas. 2.3.1.2.

As questões que figuram na comunicação são abrangentes, bem formuladas e abarcam a maior parte dos problemas, sejam eles as deficiências de mercado ou a possibilidade de simplificar os processos. Devido à escassez de tempo e à ausência de debate nos grupos de estudo, o relator não pode ir ao cerne de cada uma delas e dar-lhe uma resposta fundamentada. 2.3.2.

O Comité está ciente de que os auxílios estatais à inovação, só por si, não resolvem o problema da competitividade da UE. Numerosos documentos comunitários e vários pareceres do Comité demonstraram claramente os limites da acção da União Europeia:

- insuficiente nível de inovação, não só tecnológica,
- regras e acções comuns insuficientes,
- debilidade dos mercados financeiros, ainda muito fragmentados,
- insuficiente taxa de emprego,
- mau funcionamento do mercado dos produtos,
- insuficiente coordenação das políticas,
- dificuldade de acesso aos serviços do mercado,

⁽¹⁹⁾ O acordo define três tipos de dano que eles podem causar. Os subsídios de um país podem contundir com a indústria nacional de um país importador. Podem contundir com exportadores rivais de outro país quando ambos estão em concorrência em mercados terceiros. Os subsídios internos num país podem contundir com os exportadores que estejam a tentar concorrer no mercado interno desse país.

— insuficiente apoio a novas produções ou combinações de produções que gerem mais-valia, postos de trabalho de qualidade e que possam garantir a vantagem comparativa europeia⁽²⁰⁾.

2.3.3. Isto deu origem a uma certa insegurança jurídica, que só pode ser superada através de exame aprofundado dos limites e das oportunidades oferecidas pelos auxílios estatais neste sector.

2.3.4. A inovação, em todos os seus aspectos, seja ela de produtos ou de processos⁽²¹⁾, acaba por se repercutir no mercado, podendo assim influenciar actividades que até poderiam ter incidência significativa na concorrência e nas trocas comerciais.

2.3.5. Assim sendo, para ser possível dar uma autorização prévia, há que ser capaz de estabelecer um quadro de referência específico, transparente e comum, num espírito de parceria e de colaboração proactiva entre a Comissão e os Estados-Membros.

2.3.6. A definição de inovação e o processo inovador

2.3.6.1. O CESE está ciente de que a definição de inovação no Livro Verde deveria ser actualizada, tendo em conta as mudanças da última década. Por outro lado, também é necessário aprofundar as fases que medeiam entre os processos de inovação e o momento a partir do qual começa a fase de comercialização, para não distorcer desmesuradamente as regras da concorrência.

2.3.6.2. Outrora, a evolução da sociedade era demasiado lenta para se sentir durante uma vida. Hoje em dia é tão rápida, que é difícil de entender. As sociedades, no seu conjunto, mas sobretudo as empresas, as administrações e os serviços sofrem actualmente uma série formidável de mudanças que tendem a confundir os conhecimentos adquiridos.

2.3.6.3. A inovação torna-se assim num processo social, através do qual as pessoas, as entidades e os organismos com mais conhecimentos, por terem sido incumbidos de os explorar, ajudam os «outros» a extrair ilações e a transferi-los para a sua actividade profissional e para as relações recíprocas.

2.3.6.4. Se a utopia é um projecto que se realizará no futuro, «a inovação é a verificação de todas as utopias»⁽²²⁾.

2.3.6.5. Posteriormente ao Livro Verde, a Comissão deu, e bem, a seguinte definição de inovação: «*produzir, assimilar e explorar com êxito a novidade nos domínios económico e social*»⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ PE, Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, Parecer para a Comissão ITRE A-6 0148/2005, ponto 4.

⁽²¹⁾ Cf. o Livro Verde sobre a Inovação COM(95) 688 final.

⁽²²⁾ Oscar Wilde.

⁽²³⁾ COM(2003) 112 final «The successful production, assimilation and exploitation of novelty in the economic and social spheres».

2.3.6.6. A inovação é um processo complexo. A par do desenvolvimento de actividades de investigação e de uma melhor aplicação da tecnologia, há numerosos outros factores e condições, por vezes variáveis, que contribuem para gerar inovação, podendo-se citar entre outros:

- a cultura empresarial orientada para a inovação,
- o sistema de relações e de inter-relações com outras empresas, organismos e instâncias públicas, essenciais para a criação e a divulgação dos conhecimentos e da inovação,
- o quadro normativo e regulamentar de referência, especialmente em matéria de propriedade intelectual,
- o acesso ao mercado de capitais, sobretudo ao capital de risco e ao apoio ao arranque (revisão da comunicação sobre capital e investimento),
- s serviços de educação e de formação e as relações entre o mundo académico e científico, por um lado, e as empresas, por outro,
- a estrutura de apoio (como os centros de incubação, as redes distritais, os parques industriais e tecnológicos) e de intermediação para a inovação.

2.3.6.7. O Comité já teve ocasião de afirmar que a inovação constitui um processo social⁽²⁴⁾, que se nutre de investigação, realiza-se num regime de concorrência e desenvolve-se quando está generalizada uma atitude positiva em relação à mudança e ao risco. O resultado é o reforço da competitividade e o aumento da coesão e do bem-estar económico e social.

2.3.6.8. Para se poder basear em critérios objectivos, o Comité solicita à Comissão que especifique melhor, com a ajuda das organizações representativas da sociedade civil e a coordenação do Eurostat, quais as actividades de produção e de serviços a incluir nas actividades que hoje podem ser definidas como inovadoras. Com efeito, seria extremamente útil que houvesse orientações neste sector, complexo e em constante mudança.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

2.3.6.9. **Auxílios à inovação** (segundo a definição do Livro Verde⁽²⁵⁾). No entender do Comité, que já teve oportunidade de se exprimir nesse sentido⁽²⁶⁾, o enquadramento existente deveria ser extensivo a novas tipologias de auxílios, não contempladas pelas actuais orientações e haveria que identificar mais critérios de compatibilidade que dessem maior margem de manobra aos Estados-Membros, sem a obrigação de notificação.

2.3.6.10. A comunicação põe a tónica nas exigências específicas da PME, amiúde referidas nos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho, do CESE e da própria Comissão. O CESE também está convicto de que o verdadeiro impulso à competitividade pode vir, sobretudo, de intervenções inovadoras, concretas e orientadas, dirigidas às micro, às pequenas e às médias empresas.

2.3.6.11. Os processos de inovação, nas pequenas como nas grandes empresas, precisam da adesão de todo o pessoal, com empenhamento aos vários níveis, o que é possível se existir um ambiente sensível à cooperação e se se for capaz de aceitar, com interesse, o estímulo da novidade. Para isso, é fundamental o recurso à formação contínua.

2.3.6.12. No entender do CESE, é necessário que todos os Estados-Membros intensifiquem os esforços para tornar a ciência mais compreensível e aumentar o número de jovens que por ela se interessem⁽²⁷⁾. Os programas televisivos também poderiam dar um forte contributo à cultura da inovação⁽²⁸⁾. Através da formação, mesmo televisiva, pode potenciar-se a capacidade de comunicação, para informar melhor e, desse modo, inovar e competir. A informação focalizada e expressa em termos acessíveis contribui para sensibilizar mais as pessoas para a ciência e gerar inovação.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁴⁾ Cf. Parecer sobre o «Livro Verde sobre a Inovação», Sirkeinen, Konitzer, JO n.º C 212 de 22/07/1996.

⁽²⁵⁾ COM(1995) 688 final.

⁽²⁶⁾ INT. 268.

⁽²⁷⁾ Em 2003, 27 % da população activa, isto é 50 milhões de pessoas aproximadamente, na UE-25, trabalhavam no domínio técnico especializado, RHSTO. (Fonte: Eurostat, ciência e tecnologia, 11/2004).

⁽²⁸⁾ Segundo dados estatísticos, 7 em cada 10 pessoas obtêm informações através dos canais de televisão.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate»

COM(2005) 494 final

(2006/C 65/17)

Em 13 de Outubro de 2005, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate»

O Comité Económico e Social Europeu decidiu, na 421.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2005 e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, criar um subcomité para preparar os trabalhos correspondentes.

O Subcomité «Período de reflexão e fase posterior — Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate» incumbido da preparação dos correspondentes trabalhos, adoptou projecto de parecer em 1 de Dezembro de 2005, tendo sido relatora **Jillian van TURNHOUT**.

Na 422.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 83 votos a favor, 7 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Sinopse

O Comité optou deliberadamente por uma resposta sucinta e completamente operacional à comunicação da Comissão Europeia. Esta resposta apresenta um pequeno número de medidas concretas por meio das quais o Comité tem para si que poderá, só e em cooperação com outras instituições, dar um contributo significativo para o vasto debate que terá lugar durante o período de reflexão e para a fase posterior. As duas mensagens fundamentais são as seguintes: por um lado, antecipar as disposições do Tratado Constitucional sobre a vida democrática da União, tornando desde já realidade a democracia participativa, através dos pilares gémeos — diálogo civil e diálogo social europeu reforçado; e, por outro lado, garantir que a voz da sociedade civil organizada e a dos seus representantes seja ouvida no âmbito desse vasto debate.

2. Introdução

Considerando:

- o prazo muito curto em que o parecer teve de ser elaborado;
- a abordagem mais pormenorizada exposta pelo Comité no seu parecer de 26 de Outubro de 2005 ao Parlamento Europeu sobre o período de reflexão ⁽¹⁾;
- a adopção iminente pela Comissão Europeia do seu Livro Branco sobre uma estratégia de comunicação;
- a intenção manifestada pelo Conselho Europeu de Junho, nas suas conclusões de 16 e 17 de Junho de 2005, de fazer o ponto da situação no primeiro semestre de 2006 e, por consequência, a urgência de favorecer um debate o mais

amplamente possível na União e nos Estados-Membros, incluindo a nível da sociedade civil organizada;

O Comité decidiu, de modo a ajudar ao lançamento de um debate tão amplo quanto possível, com o objectivo de apoiar a democracia participativa a nível local, regional, nacional e europeu, não aduzir no seu parecer senão algumas recomendações de carácter operacional, mediante as quais poderia estimular esse debate e melhorar o seu papel de ponte entre a União e a sociedade civil organizada.

O CESE acolhe favoravelmente a comunicação que a Comissão adoptou recentemente sobre o «Plano D». Todavia, o Comité tem para si que, embora o plano tenha necessariamente objectivos ambiciosos, o verdadeiro impacto das propostas apresentadas pode ser questionado, tendo particularmente em vista a ausência de indicações concretas sob a forma como poderiam ser aplicadas as medidas que propõe. Assim, o Comité procurará analisar na altura própria as propostas concretas que espera que a Comissão apresente. Por seu lado, o Comité declara a sua intenção de ajudar a tornar as propostas da Comissão mais operacionais, especialmente nos domínios atinentes ao envolvimento da sociedade civil organizada.

3. Recomendações

3.1 Assentando no êxito obtido por um projecto piloto nesta matéria, o Comité compromete-se a generalizar a utilização, pelos seus membros, do sistema de «cartão de visita electrónico» que permita enviar informações personalizadas a destinatários que figuram em listas de correio pessoais, melhorando assim a função de «veículos de comunicação» dos membros do Comité.

⁽¹⁾ «Período de reflexão: estrutura, temas e quadro para uma avaliação do debate sobre a União Europeia».

3.2 Assente no êxito dos fóruns consultivos organizados em Bruxelas sobre o desenvolvimento sustentável e o tema «Colmatar o hiato», respectivamente em Abril e em Novembro de 2005, e mais particularmente sobre a utilização conseguida de uma versão por medida do método do fórum aberto, o Comité compromete-se a prestar assistência aos seus membros, bem como aos conselhos económicos e sociais nacionais, na organização de fóruns consultivos similares ao nível dos Estados-Membros. O Comité poderia ajudar ao:

- envolver as suas diversas redes de membros e respectivas organizações e assim capitalizar nos seus potenciais efeitos multiplicadores;
- pôr à disposição perícia em moderação de fóruns abertos;
- elaborar um manual sobre a melhor forma de organizar este tipo de fórum, baseando-se na experiência do Comité até ao presente.
- procurar o envolvimento institucional, particularmente da Comissão Europeia, tanto como co-organizador, como como participante.

Esses fóruns não poderão por si sós solucionar os problemas de comunicação da União Europeia mas podem, juntamente com mecanismos de consulta melhorados, contribuir para aumentar a participação cívica no debate europeu.

3.3 Assentando nas recomendações aduzidas no seu parecer ao Parlamento Europeu sobre o período de reflexão, o Comité continuará a encorajar as instituições a anteciparem as disposições do Tratado Constitucional sobre democracia participativa. Nomeadamente, o CESE:

- convidará a Comissão Europeia a apresentar uma ou mais propostas estabelecendo novas formas e novos processos de acentuar o envolvimento da sociedade civil organizada na elaboração de políticas e no processo legislativo da União Europeia, em conformidade com o espírito do Artigo I-47.º do Tratado Constitucional;
- convidará a Comissão Europeia a tomar medidas concretas para aumentar a participação directa dos cidadãos no processo político a nível da UE, considerando apresentar

uma proposta que tenha por objectivo conferir força jurídica ao direito de iniciativa dos cidadãos europeus, tal como disposto no n.º 4 do artigo I-47.º do tratado Constitucional;

- convidará a Comissão Europeia a reflectir na apresentação de uma proposta para uma verdadeira política de comunicação.
- aguarda a total aplicação do novo protocolo de cooperação entre a Comissão Europeia e o Comité Económico e Social Europeu ^(?), bem como aguarda igualmente o respeito desse protocolo que instaura «uma cultura reforçada de diálogo e concertação com a sociedade civil organizada e seus representantes na elaboração e aplicação das políticas e decisões da União».

3.4 Em conformidade com o espírito do «Plano D» da Comissão Europeia, o Comité convida-a, e mais particularmente as suas representações nos Estados-Membros, a associar plenamente os membros do Comité a todas as iniciativas destinadas a promover o debate a nível dos Estados-Membros, dando ao mesmo tempo à sociedade civil organizada a possibilidade de se exprimir de maneira mais sistemática e apropriada.

3.5 Neste contexto, regista as diversas acções específicas propostas pela Comissão Europeia para estimular um mais vasto debate público e para promover a participação dos cidadãos no processo democrático e insta a Comissão a envolver integralmente o Comité e respectivos membros, sobretudo sempre que for desejável ouvir a voz da sociedade civil organizada.

3.6 Também neste contexto, o Comité regista o disposto na Parte 5 da Comunicação, que trata do financiamento e, em particular, que a Comissão considera que «os restantes recursos deverão ser utilizados para apoiar iniciativas dos Estados-Membros e da sociedade civil». Como indicado supra, o Comité está preparado para descentralizar o seu formato de fórum de partes intervenientes, formato que obteve êxito, para dar início a acções de cooperação semelhantes com a Comissão Europeia, incluindo mediante financiamento conjunto a nível de Estados-Membros.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

(?) SC/023 - R rev. Texto disponível na página web do CESE.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Rumo à sociedade europeia baseada no conhecimento — o contributo da sociedade civil organizada para a Estratégia de Lisboa».

(2006/C 65/18)

Em 22 de Abril de 2005, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, a futura Presidência austríaca da UE decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre «Rumo à sociedade europeia baseada no conhecimento — o contributo da sociedade civil organizada para a Estratégia de Lisboa»

e, em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, o Comité decidiu criar um subcomité incumbido de preparar os correspondentes trabalhos.

O subcomité aprovou o projecto de parecer em 9 de Novembro de 2005 (relator: J. OLSSON; co-relatores: E.BELABED e J. van IERSEL).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 127 votos a favor com 8 abstenções o presente parecer.

Recomendações e conclusões

1. O CESE sugere que os Estados-Membros e as instituições da UE se comprometam, para além do ano 2010, a estabelecer um Espaço Europeu Comum de Conhecimento, assente numa cooperação intensificada em matéria de políticas de formação, inovação e investigação. Será um passo importante para o relançamento da Estratégia de Lisboa, bem como para a promoção do modelo de sociedade europeia, e por essa via também colmatando o fosso entre a Europa e os seus cidadãos.

2. Este relançamento impõe que em cada país e com vista a este objectivo, as autoridades públicas e a sociedade civil organizada se mobilizem, definindo prioridades-chave e propondo e executando acções, tanto por sua própria iniciativa, como em cooperação, o que também se deveria reflectir no programa nacional de reforma.

3. Os Estados-Membros, a Comissão Europeia, os Parlamentos Europeu e nacionais, instituições financeiras e industriais, bem como a sociedade civil devem empenhar-se num Espaço Europeu Comum do Conhecimento dirigido a todos os cidadãos, organizações e empresas e assente em objectivos, comparabilidade de desempenhos e calendários claramente definidos, bem como em responsabilidades claras.

4. O Mercado Interno continua a ser a pedra de toque do processo de integração conduzindo a um desempenho económico melhor, a mais e melhor emprego, ao progresso social e à sustentabilidade. A interacção entre o Espaço Europeu Comum do Conhecimento e o Mercado Interno libertará novo potencial de crescimento. Assim, devem ser removidos o mais rapidamente possível os obstáculos ao Mercado Interno, que impedem a transição para a economia do conhecimento.

5. Todos os cidadãos, todos os sectores e todas as regiões devem ser incentivados a participar e a terem a possibilidade de colher os frutos da sociedade do conhecimento, que fornece uma oportunidade única para ultrapassar as divisões existentes.

6. A mobilidade é uma via para adquirir e transferir competências. A livre circulação da mão-de-obra, dos investigadores e

dos estudantes deve ser estimulada e acompanhada de salários e de condições de trabalho decentes.

7. A UE, os Estados-Membros e as regiões devem reorientar a sua despesa pública para investimentos que agilizem o crescimento. Os Estados-Membros, em cooperação com as partes interessadas do sector privado deveriam empenhar-se em realizar um «Programa Nacional para Incentivar o Conhecimento» financiado por em fundos comunitários.

8. O CESE insta para que sejam mantidas as propostas da Comissão Europeia que figuram nas perspectivas financeiras para o período de 2007 a 2013 relativas ao financiamento da investigação, inovação e formação. O 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento deve ser integralmente realizado e ter como objectivo contribuir para a capacidade inovadora europeia.

9. O CESE convida as empresas, instituições financeiras e fundações privadas a que aumentem os seus investimentos na economia do conhecimento e que, ao fazê-lo, sejam apoiadas por incentivos fiscais.

10. A Comissão Europeia deveria ter mais poder para dar orientações políticas e supervisionar o progresso. Deveria publicar um relatório anual sobre o progresso a ser debatido no Conselho, nos Parlamentos Europeu e nacionais, bem como nas partes interessadas envolvidas e entre o público.

11. O CESE sugere o lançamento de um debate público permanente e estruturado para motivar os decisores a todos os níveis e para promover o diálogo com os cidadãos.

12. Os parlamentos nacionais, assim como os Conselhos Económicos e Sociais Nacionais têm um papel crucial a desempenhar e devem participar no debate. Os agentes locais e regionais também deveriam ser envolvidos.

13. As partes interessadas privadas deveriam agir e assumir responsabilidades mediante contributos e acções tangíveis. Os diálogo social e cívico são ferramentas importantes para promover as políticas de formação ao longo da vida, inovação e tecnologia.

14. Uma política macro-económica sã centrada no crescimento e no emprego deveria proporcionar as condições para criar a sociedade do conhecimento e deveria dar prioridade às políticas de incentivos da procura de novas tecnologias.

15. A formação ao longo da vida é a chave para a sociedade do conhecimento. O CESE reitera o seu pedido de criação, a todos os níveis, de uma Carta para a Formação ao Longo da Vida. Deveria ser apoiada por investimentos públicos e privados, bem como pelos Fundos Estruturais. As políticas de emprego e novas formas de protecção social necessitam de criar condições favoráveis para permitir que os trabalhadores participem plenamente na formação ao longo da vida. A abordagem dinamarquesa em matéria de flexissegurança pode ser um exemplo inspirador.

16. Elevadas ambições para aumentar a saúde, o ambiente sustentável, a qualidade nas infra-estruturas urbanas e rurais, soluções de transporte inteligentes, locais de trabalho seguros e reorganizados e património cultural gerarão novas tecnologias e novos produtos e serviços inovadores e deveriam ter o apoio de condições propícias à inovação e criação de emprego nas empresas.

17. A divulgação do conhecimento é um elemento crítico das políticas para incentivar a inovação e a competitividade. As áreas industriais, parques tecnológicos e outros ambientes inovadores deveriam ser promovidos.

1. Introdução

1.1 O presente parecer do CESE trata da forma como a sociedade civil organizada pode contribuir para a sociedade do conhecimento. Foca o papel que os interlocutores sociais e outras organizações da sociedade civil podem desempenhar no estabelecimento de um «Espaço Europeu Comum de Conhecimento», grande objectivo da Estratégia de Lisboa. Frisa a responsabilidade das organizações da sociedade civil nos Estados-Membros para se mobilizarem para este objectivo. O parecer apoiar-se-á em outros pareceres do CESE sobre questões semelhantes e num relatório de síntese elaborado em colaboração com os conselhos económicos e sociais nacionais.

2. Contexto e análise

2.1 A Europa é um projecto de pessoas para pessoas. Todavia, as evoluções recentes criaram um fosso entre a Europa e os seus cidadãos. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade do nosso particular modelo de sociedade assente na democracia, no diálogo social e civil, numa economia social de mercado e na coesão social está ameaçada pela crescente concorrência mundial, pelo envelhecimento da população e pelas pressões ambientais. A actual crise da UE explica-se pelas diversas ideias sobre a direcção política que deve ser seguida. Para restaurar a confiança no Projecto Europeu, é antes de mais preciso que as políticas se tornem a orientar para os seus objectivos originais de progresso social e económico e de melhoria das condições de vida e de trabalho. Esta crise representa uma oportunidade crucial para o conseguir.

2.2 Nesta nova orientação são fundamentais as políticas para alcançar um crescimento sustentável, criar mais e melhor emprego e aumentar os rendimentos reais através da consecução de uma sociedade do conhecimento baseada nos recursos humanos, na formação, na investigação e na inovação.

As empresas estão numa situação-chave para esta reorientação. Deveriam dirigir os seus investimentos em conformidade, mas para isso necessitam de condições-quadro que apoiem o seu potencial de inovação, crescimento e criação de emprego.

2.3 A sociedade do conhecimento, assente na responsabilidade de participantes privados e públicos, deve fazer mais por uma sociedade mais coesa, que combata todas as espécies de desigualdades. E, por sua vez, a coesão social é um requisito prévio para uma transição mais suave para a sociedade do conhecimento.

2.4 As perspectivas são bastante alarmantes⁽¹⁾. A investigação financiada pelas empresas tem-se vindo a diminuir desde 2000. A despesa total comunitária em I&D está estagnada e não chega ao objectivo de 3%: continua em 2%, comparados com 2,7% de Estados Unidos e mais de 3% do Japão. A fuga de cérebros é um fenómeno muito preocupante. Além disso, grandes economias emergentes, como a China, estão a igualar a UE em termos de despesa consagrada à investigação.

O «Quadro europeu de indicadores da inovação» afirma que a Europa está atrás dos Estados Unidos em dez indicadores num total de onze. É o resultado de políticas activas dos EUA para apoiar a investigação e a inovação, entre outras coisas, mediante contratos públicos, redução de impostos, garantias para fundos de capital de risco e empréstimos às PME.

2.5 No entanto, a avaliação da despesa em investigação e do desempenho da inovação da UE em comparação com os Estados Unidos exige uma análise mais profunda. A Europa dispõe de recursos tanto a nível de Estados-Membros como sectorial. A cooperação europeia em matéria de aeronáutica e o projecto Galileo podem ser sublinhados como exemplos, bem como o facto de o número de estudantes em engenharia ser superior ao dos Estados Unidos. Para promover a sua capacidade inovadora, a Europa precisa de mais investimentos em formação ao longo da vida, de mais 700 000 investigadores, mais pólos e nichos tecnológicos, de apoio às PME e de melhores métodos de divulgação do conhecimento.

2.6 O investimento público na formação não aumenta tão velozmente como deveria. O estudo PISA evidencia algumas das lacunas do sistema educativo. A taxa de participação na formação de adultos atinge apenas 65% do objectivo estabelecido para 2010. A taxa de abandono escolar não variou e os estudantes universitários enfrentam o desemprego após a obtenção do diploma. Além disso, até 2015 terão de ser contratados mais de um milhão de professores de ensino primário e secundário⁽²⁾. A Comissão poderia levar a cabo um estudo em matéria de aprendizagem fundamental, de modo a identificar as chaves do êxito nos países mais bem sucedidos no inquérito internacional PISA.

(1) Quadro europeu de indicadores da inovação 2004 – Análise comparativa dos resultados obtidos em matéria de inovação. Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC(2004) 1475, 19 de Novembro de 2004.

(2) Evolução em relação aos objectivos de Lisboa em matéria de ensino e formação (relatório de 2005), Documento de Trabalho da Comissão, SEC (2005) 419, de 22.03.2005.

Os participantes privados e públicos devem reconhecer que é preciso reformar todo o sistema educativo para melhorar os resultados e dar a todos, desde a mais tenra idade até à velhice, oportunidades de tomar parte activa na sociedade do conhecimento. Devem dar todo o apoio a esta reforma, que também impõe novos conceitos pedagógicos e docentes qualificados.

2.7 A transição para a sociedade do conhecimento está a mudar a natureza e a organização do trabalho e a estrutura das empresas. Uma sociedade baseada no conhecimento e nas novas tecnologias oferece grandes oportunidades, mas também gera novos riscos e são muitos os que ficam para trás. Os postos de trabalho são reestruturados e as funções são redefinidas.

Existe também um risco óbvio de que se os centros, a investigação e a produção da Europa sejam realocizados.

Tem de ser criado mais e melhor emprego, através de maior investimento na formação, na inovação e na tecnologia. Tem que se travada a fuga de cérebros, encontrando-se novas e atractivas possibilidades de emprego para os licenciados, em todos os Estados-Membros.

2.8 A sociedade do conhecimento é uma opção fundamental para afrontar os desafios e afecta numerosos domínios do processo de elaboração de políticas. Para a tornar realidade é preciso uma abordagem global e completa. O avanço para a sociedade do conhecimento deve ser visto numa perspectiva de mais longo prazo, mais além de 2010. É preciso desenvolver as políticas com determinação.

2.9 Aumentar a sua vantagem competitiva global apoiando-se na sua capacidade para criar e usar o conhecimento dos seus cidadãos e assim oferecer produtos e serviços de alto valor acrescentado constitui para a Europa simultaneamente um desafio e uma oportunidade. Os recursos devem ser reorientados para tecnologias que fomentem o crescimento e para sistemas inovadores que salvaguardem, bem como adaptem onde necessário, os elementos essenciais do modelo económico e social europeu no contexto geral do desenvolvimento sustentável.

2.10 A criação, a aplicação e a divulgação do conhecimento devem corresponder às necessidades da sociedade. Por um lado, todos têm o direito a colher os frutos da sociedade do conhecimento e, por outro, todos têm a responsabilidade de participar e contribuir para alcançar a sociedade do conhecimento, desde que tenham os apoios adequados.

2.11 Colocar os cidadãos em primeiro lugar significa interessar-se pelos modelos de aprendizagem, de compreensão, de civilização e de cultura para promover um ambiente que estimule o conhecimento no seu sentido mais vasto. Trata-se da aspiração humana ao conhecimento, uma aspiração cujo benefício não é predominantemente imediato e que constitui a base para a combinação de capacidades teóricas, sociais e práticas necessárias para o futuro.

2.12 A formação ao longo da vida é a chave da sociedade do conhecimento. Uma formação ao longo da vida de elevada qualidade, assente em modelos que tornem o ensino e a formação acessíveis a todos, oferece às pessoas a oportunidade de refrescar os seus conhecimentos, de continuamente aperfeiçoar as suas capacidades e de participar plenamente na comunidade, na família, no bairro e no local de trabalho. É a base da inovação, da mobilidade da mão-de-obra e do aumento da produtividade. A motivação para aprender durante toda a vida desenvolve-se estimulando a curiosidade pelo estudo logo desde a infância.

2.13 É fundamental reforçar e coordenar os elos da cadeia do conhecimento. O triângulo formado pelas instituições de investigação pública e privada, universidades e empresas (particularmente PME) deve ser reforçado. Os intercâmbios nacionais e transfronteiriços de pessoal qualificado entre a indústria e as universidades podem ajudar imenso. O ensino básico — da escola infantil ao ensino secundário — e a formação ao longo da vida devem ser ligadas às universidades de modo a elevar a qualidade de professores e pessoal docente e actualizar os respectivos conhecimentos.

3. Insuficiências da Estratégia de Lisboa

3.1 Como se afirmou no Conselho Europeu de Março de 2005, «juntamente com progressos inegáveis, há lacunas e atrasos evidentes» na aplicação da Estratégia de Lisboa ⁽³⁾.

3.2. Há muitas razões para estas insuficiências e atrasos.

3.2.1. Falta de compromisso com a Estratégia. Não deve ser esquecido que a Estratégia de Lisboa foi lançada pelo Conselho Europeu sem um papel claramente definido para a Comissão Europeia. Um dos problemas fundamentais reside na incoerência de uma estratégia europeia que tem que ser aplicada principalmente a nível nacional. Os Estados-Membros não se mostraram realmente empenhados nos objectivos e acções combinadas. O método aberto de coordenação (MAC) não produziu os resultados esperados. Os planos de acção nacionais em matéria de emprego, inclusão social e outras áreas converteram-se em relatórios burocráticos de actividades, e as intenções da Estratégia só em parte se tornaram realidade. Continua a fragmentação entre áreas políticas. Há muito pouca participação do orçamento da UE. Não são tidas em conta as boas práticas de outros Estados-Membros. Estes também não têm em consideração as consequências sociais e económicas que as suas políticas provocam em outros Estados-Membros.

3.2.2. A Comissão apenas desempenha um papel secundário na Estratégia. Não detém instrumentos suficientes nem efectivos para imprimir direcções políticas e controlar os progressos. A título de exemplo, o método aberto de coordenação não dispõe de um sistema de alerta que pudesse emitir avisos.

⁽³⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 22 e 23 de Março de 2005, ponto 4.

3.2.3. *A Estratégia é demasiado abstracta.* Tendo-se tornado predominantemente um exercício para burocratas e peritos, a Estratégia de Lisboa não é uma realidade, nem para os cidadãos, nem para os meios de comunicação, e muito menos no debate político. Carece de efeitos visíveis. A opinião pública não distingue entre as consequências da globalização, da política da UE e da política nacional no que tange às suas condições de vida e de trabalho. Há que sublinhar as diferenças e as inter-relações entre os diversos domínios políticos para que os cidadãos tenham uma imagem completa e mais clara do que representa a UE.

3.2.4. *A Estratégia é um processo de cima para baixo.* Ainda que por vezes tenha havido bastantes consultas, sobretudo nos países com forte tradição de diálogo social e civil, regista-se ainda um envolvimento demasiado escasso da sociedade civil nos Estados-Membros. É certamente o que se passa com o MAC para a investigação e a educação. As consultas são frequentemente formais e restringidas ao nível nacional e não proporcionam às organizações da sociedade civil, a todos os níveis, oportunidades suficientes de participação. Também os empregadores e os participantes têm de ter mais consciência do seu papel e das suas responsabilidades. Um envolvimento menor significa igualmente que as reformas empreendidas podem falhar o alvo e ter consequências sociais e económicas negativas para os interessados. A UE foca-se demasiado nas reformas estruturais, enquanto que carece de políticas que dêem aos cidadãos e organizações que os representam os meios para que afrontem os desafios de um mundo em mutação.

4. O relançamento da Estratégia de Lisboa — Conselho Europeu de Março de 2005

4.1. As lacunas e atrasos supramencionados obrigaram o Conselho Europeu a relançar a Estratégia de Lisboa dando prioridade ao crescimento e ao emprego. «*A Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento e a sua produtividade e reforçar a coesão social apostando, sobretudo, no conhecimento, na inovação e na valorização do capital humano*»⁽⁴⁾. E o Conselho continuou:

«Por outro lado, nos próximos anos, há que incentivar um verdadeiro diálogo entre as partes interessadas, públicas e privadas, da sociedade do conhecimento»⁽⁵⁾.

O Conselho Europeu estabeleceu objectivos claramente definidos e sugeriu diversas acções para fomentar o conhecimento e a inovação⁽⁶⁾.

Foram elaboradas 24 directrizes integradas para o período de 2005 a 2008 que estabelecem três áreas para a reforma: macro-económica, micro-económica e emprego⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 22 e 23 de Março de 2005, ponto 5.

⁽⁵⁾ Idem, ponto 10

⁽⁶⁾ Ibidem, pontos 20-28.

⁽⁷⁾ Ver anexo.

4.2. Para conseguir a eficácia da reorientação da Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu pediu que fosse melhorada a governação tomando como base uma maior participação dos Estados-Membros⁽⁸⁾.

Foi pedido aos Estados-Membros que elaborassem, até 15 de Outubro, programas nacionais de reforma com base em consultas a todos os interessados, identificando as grandes prioridades de acção. Deverão ser apresentados os contributos e responsabilidades dos principais interessados. Contudo, as mudanças da situação política em alguns países causaram atrasos. O método aberto de coordenação (MAC) será utilizado em certos casos.

5. O Espaço Europeu Comum do Conhecimento (EECC)

5.1. O CESE propõe a criação de um Espaço Europeu Comum do Conhecimento em que se deveriam comprometer os Estados-Membros e as instituições comunitárias para além de 2010, de modo a alcançar os objectivos da Estratégia de Lisboa através de maior cooperação europeia em matéria de formação, inovação e investigação. Esta proposta foi objecto de acordo com os Conselhos Económicos e Sociais nacionais no âmbito da Declaração do Luxemburgo⁽⁹⁾.

5.2. A cooperação deve assentar em objectivos claramente definidos aplicados por medidas legislativas e não legislativas. Um factor-chave será o desenvolvimento de sistemas eficazes de transferência de conhecimentos e de exploração das melhores práticas.

5.3. O CESE reconhece que a base jurídica do Espaço Europeu Comum do Conhecimento não é a mesma que para a PAC, a UEM ou o Mercado Interno. Todavia, para avançar é preciso explorar todas as disposições pertinentes do Tratado. Para tornar o Espaço Europeu Comum do Conhecimento uma realidade, os Estados-Membros devem compensar a falta de base jurídica demonstrando determinação política e pondo em prática políticas europeias comuns através de uma cooperação reforçada e mais eficaz. Seria necessário ampliar o papel da Comissão para a habilitar a liderar o processo.

5.4. As organizações da sociedade civil dos diferentes Estados-Membros devem também sentir-se implicadas no avanço do projecto do Espaço Europeu Comum do Conhecimento. Os principais agentes privados em cada país devem mobilizar-se. Poderão assim tomar parte no «verdadeiro diálogo» solicitado pelo Conselho e que parcialmente poderá compensar a falta de vontade política. As organizações da sociedade civil devem definir as prioridades fundamentais e propor e em seguida executar acções de sua própria iniciativa e em coordenação com o poder público. Além disso, é necessário analisar o problema dos recursos financeiros. Os parceiros sociais devem tentar alcançar acordos para promover a sociedade do conhecimento. Os demais sectores da sociedade civil organizada, incluindo a comunidade universitária e da investigação, devem também eles contribuir para este esforço e elaborar os seus próprios projectos de reforma

⁽⁸⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 22 e 23 de Março de 2005, pontos 38-41.

⁽⁹⁾ Declaração de Luxemburgo dos Presidentes dos CES da União Europeia e do CESE, 26 de Novembro de 2004.

5.5. O Mercado Interno continua a ser a mais importante pedra de toque do processo de integração que conduz a um melhor desempenho económico, progresso social e sustentabilidade. A interacção entre o Espaço Europeu Comum do Conhecimento e o Mercado Interno implica efeitos de sinergia que libertarão novos potenciais de crescimento. As medidas para fomentar a formação, a inovação e a investigação darão lugar a uma maior competitividade. Um Mercado Interno que funcione correctamente permitirá não só a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, como também a de conhecimento e ideias.

5.5.1. Assim, é preciso eliminar quanto antes alguns dos remanescentes obstáculos ao mercado interno e que impedem a transição para a economia do conhecimento. Para concretizar estas sinergias e potencialidades, é importante adoptar a legislação sobre a patente comunitária e sobre o regime de Direitos de Propriedade Intelectual

5.5.2. Os investimentos de empresas ou outras partes interessadas na formação, inovação e investigação deveriam ser agilizados, inclusive mediante regimes de ajudas estatais e concursos públicos e no quadro das regras de concorrência.

5.5.3. A sociedade do conhecimento assenta, nomeadamente, numa política industrial europeia moderna, caracterizada por uma abordagem sectorial que concentra a excelência e proporciona condições-quadro estáveis e fiáveis para a indústria se poder desenvolver.

5.5.4. Também é importante permitir uma maior mobilidade profissional em geral entre os Estados-Membros e estimular a livre circulação de investigadores e de estudantes. A mobilidade é um modo natural de adquirir e transferir competências, mas deve ser acompanhada de remunerações e condições de trabalho decentes.

5.5.5. As universidades e os estabelecimentos de formação profissional devem apoiar o Espaço Europeu Comum do Conhecimento adoptando um abordagem europeia para as suas actividades. Os instrumentos existentes para o reconhecimento das qualificações devem ser promovidos.⁽¹⁰⁾

5.6. O Espaço Europeu Comum do Conhecimento baseia-se no direito fundamental de cada um a receber os benefícios da investigação, das novas tecnologias, da inovação e da formação. Todo os cidadãos, todos os sectores da sociedade e todas as regiões devem poder participar. Devem proporcionar-se as condições adequadas para a formação ao longo da vida oferecendo a cada um a oportunidade de participar. A educação e a formação profissional são requisitos prévios para a realização da sociedade do conhecimento e, como bens públicos, devem ser geridos pelas autoridades públicas de modo a garantir o acesso de todos, com os mesmos direitos e oportunidades.

5.6.1. A sociedade do conhecimento não pode ser um processo reservado a uma elite convicta dos benefícios das novas tecnologias. Pelo contrário, deve ser considerado como parte de um projecto global e ser articulado com as demais políticas que têm os cidadãos como objectivo. Inclui o desenvolvimento pessoal, a educação cívica e a formação ao longo

da vida, proporcional aos desafios do século XXI. É uma oportunidade única para colmatar as desigualdades e suprimir os renascentes obstáculos. Para tal, é crucial colocar as novas tecnologias ao alcance de todos os grupos vulneráveis, como imigrantes e deficientes. Por isso, as novas tecnologias e as inovações devem ser geradas muito mais por iniciativas e procura por parte dos utilizadores.

5.6.2. A educação básica de elevada qualidade é fundamental. É também essencial que todos dominem as competências básicas para se atingir o objectivo de educação para todos. Este objectivo será agilizado pela instalação de creches de qualidade para todas as crianças, independentemente da sua origem social, em que se ofereça oportunidades de aprendizagem nas primeiras etapas da vida.

6. É indispensável aumentar o financiamento para se concretizar a sociedade do conhecimento

6.1. Para conseguir o Espaço Europeu Comum do Conhecimento a UE, os Estados-Membros e as regiões devem reorientar as suas despesas públicas para investimentos geradores de crescimento nos sectores da formação, da inovação e da investigação. O CESE convida os Estados-Membros, em cooperação com os interessados privados, a se empenhar na elaboração de um «Programa nacional para o desenvolvimento do conhecimento» com o objectivo de aumentar os investimentos nas infra-estruturas do conhecimento e da educação para todas as pessoas.

6.2. Ao fazê-lo, os Estados-Membros e as regiões podem ser apoiados pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão. O 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento também desempenhará um papel crucial. O programa para a Competitividade e Inovação (PIC) e o programa de formação ao longo da vida são valiosos instrumentos complementares.

6.3. O CESE insta para que seja dado apoio às propostas da Comissão Europeia que figuram nas perspectivas financeiras para o período de 2007 a 2013 relativas ao financiamento da investigação, da inovação e da formação.

6.4. O 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento oferece uma ocasião para realizar ensaios. A Comissão Europeia propôs duplicar os recursos, elevando-os para 72.000 milhões de euros. O Comité solicita que este montante seja mantido, dado que de outra forma o objectivo de 3 % para despesas em investigação seria colocado em risco. Caso os Estados-Membros decidirem diminuir o nível de despesa europeia originalmente proposto, devem compensar essa redução mediante a disponibilização de recursos adicionais a nível nacional.

6.5. O CESE convida as empresas, instituições financeiras e fundações privadas a assumirem as suas responsabilidades e a aumentarem os seus investimentos na economia do conhecimento. Manifesta-se a favor das associações entre o sector público e o privado a nível europeu, nacional e regional, como forma de financiar os investimentos. Para fomentar a I&D, o CESE sugere o estabelecimento de incentivos em toda a UE

⁽¹⁰⁾ Por exemplo, O Quadro Europeu das Qualificações (QE), O Sistema Europeu de Transferência de Créditos (SETC) e o Sistema Europeu de Transferência de Créditos para a Formação ao longo da Vida (SETCFV)

mediante subsídios, créditos fiscais e garantias de empréstimos, sob condição que o conhecimento gerado seja tornado acessível a todos. A assistência financeira especial e de outro tipo deve ser dirigida às PME, incluindo as organizações da economia social, para que participem plenamente no Espaço Europeu Comum do Conhecimento. Também devem existir financiamentos adequados e incentivos para os cidadãos e respectivas organizações para que possam participar de forma activa.

7. Melhorar a governança

7.1. O CESE aprova as conclusões da Cimeira sobre a melhoria da governança, dado que respondem às suas reiteradas solicitações para o envolvimento dos governos dos Estados-Membros e de todas as partes interessadas a nível local e regional, incluindo as instâncias parlamentares. O Comité espera confia que os programas nacionais de reforma sejam elaborados em consulta com a sociedade civil organizada, envolvendo também os Conselhos Económicos e Sociais dos países em que estes existem. O Comité acompanhará atentamente este processo de consulta.

7.2. As directrizes integradas aprovadas pelo Conselho não reflectem na realidade a necessidade de coesão entre os sectores a reformar, que continuam fragmentados. Um exemplo notório é o facto de haver cerca de dez directrizes relacionadas com a sociedade do conhecimento. O Conselho deveria estudar uma nova formulação, para integrar iniciativas políticas diferentes que possam criar o Espaço Europeu Comum do Conhecimento.

7.3. O Comité insiste na gestão e na aplicação efectiva como elementos importantes do processo, o que exige, por um lado, a fixação de objectivos, de critérios de avaliação e de calendários, e, por outro lado, a definição de responsabilidades claras para desenvolver, aplicar e controlar as acções.

7.4. Mesmo se os aspectos concretos da Estratégia de Lisboa incumbissem aos Estados-Membros, seria conveniente reforçar a capacidade da Comissão para imprimir orientações políticas, controlar os progressos e lançar alertas aos países que não estejam a cumprir os seus compromissos no âmbito do programa nacional de reforma. Para tal poderia:

- coordenar os recursos financeiros, os programas e as agências comunitárias pertinentes num programa integrado da UE para o Espaço Europeu Comum do Conhecimento;
- rever e se necessário adaptar o existente quadro de indicadores para medir os progressos efectuados no sentido da criação de um Espaço Europeu Comum do Conhecimento, centrado particularmente em objectivos, prazos e avaliação dos trabalhos realizados pelos Estados-Membros;
- avaliar a participação real de todas as partes envolvidas na elaboração dos programas de reforma nacionais;
- construir um quadro de convergência com um calendário preciso e lograr a participação real dos interessados no

MAC, sobretudo em relação com a investigação, a educação, a formação e o emprego;

- elaborar indicadores, critérios de comparação e dados que reflectam as preocupações e aspirações dos cidadãos;
- sintetizar num Relatório Anual o avanço para a sociedade do conhecimento.

7.5. Os Conselhos para a Competitividade e Emprego, bem como o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais deveriam debater o Relatório anual e, também envolver as partes interessadas e o público.

7.6. O CESE sugere o lançamento de um debate permanente e estruturado para motivar os decisores a todos os níveis e incentivar a promoção de um diálogo público, de modo a ter em conta as aspirações e preocupações dos cidadãos e assim combater um crescente cepticismo e falta de empenho. O debate também deveria incluir os níveis local, regional e europeu e utilizar métodos inovadores. Os futuros desafios e escolhas estratégicas devem ser analisados.

7.7. Os parlamentos nacionais têm um papel crucial a desempenhar e devem ser participantes. O CESE também recomenda que se organizem debates sobre os programas de reforma nacionais em cada parlamento, que se deverão realizar antes do debate no Conselho, durante o mesmo mês e, se possível, durante a mesma semana. Os Conselhos Económicos e Sociais nacionais e similares também têm responsabilidade nesta matéria e nos países em que os referidos conselhos não existem incumbe aos parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil estimular o debate.

7.8. A inovação e a formação têm uma base local. O CESE sublinha a participação dos agentes locais e regionais na criação do Espaço Europeu Comum do Conhecimento e na sua responsabilidade no atinente à Estratégia de Lisboa. Neste sentido, têm particular importância as grandes aglomerações urbanas e as áreas metropolitanas, embora também se deva promover a participação de todas as demais regiões. O CESE está plenamente a favor de que uma das três prioridades da futura política de coesão seja fomentar a inovação, o espírito empresarial e a economia do conhecimento.

8. Participação da sociedade civil organizada: o contributo das principais partes interessadas

8.1. O Conselho Europeu convidou o CESE a estabelecer com os comités económicos e sociais dos Estados-Membros e com outras organizações associadas uma rede interactiva de iniciativas da sociedade civil, destinada a promover aplicação da Estratégia ⁽¹⁾. Este processo está actualmente em curso. A cooperação para este parecer e o Relatório de síntese representam um passo importante nesta direcção. É preciso dar mais relevo às melhores práticas e à experiência de participação da sociedade civil organizada nas acções e políticas para tornar realidade a sociedade do conhecimento ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ibidem.

⁽²⁾ Foi criado um sítio web:

8.2. É urgente acabar com o défice de informação dos cidadãos face à Europa. A suas aspirações e preocupações devem ser tomadas em consideração. Impõe-se adoptar uma abordagem mais moderna na comunicação e na consciencialização, para interessar, motivar e possivelmente convencer a opinião pública e incentivar os cidadãos a assumir as suas responsabilidades. A imprensa e os meios de comunicação também se devem empenhar mais no debate sobre o futuro da Europa. Neste sentido, o CESE faz referência ao Plano de acção da Comissão proposto pela Comissária Wallström e baseado em três princípios: «Ouvir, comunicar, estar perto do cidadão». ⁽¹³⁾. As conclusões do Fórum das Partes Interessadas organizada pelo Comité em cooperação com a Comissão em 7 e 8 de Novembro último devem ser alvo de acompanhamento.

8.3. Por outro lado, participar significa também que o sector privado deve agir e assumir a sua responsabilidade através de contributos e acções tangíveis. As iniciativas privadas que contribuam para o Espaço Europeu Comum do Conhecimento devem ser bem recebidas e apoiadas pelas autoridades públicas.

8.4. O CESE deseja sublinhar o possível contributo de alguns dos principais interessados.

- O *diálogo social* é um instrumento importante para a criação da sociedade do conhecimento. É essencial incluir as PME neste diálogo. A formação ao longo da vida, a inovação e os sistemas complementares de protecção social são algumas das importantes questões que podem ser analisadas no quadro do diálogo social.
- Os *interlocutores sociais* de muitos Estados-Membros tiveram contributos notáveis, sobretudo mediante declarações conjuntas e acordos colectivos em matéria de formação ao longo da vida. Todavia, os trabalhadores estão longe de estarem todos abrangidos por esses acordos ⁽¹⁴⁾. Embora de natureza muito diversas, as acções têm pontos em comum, como o direito de todos os trabalhadores a participar na formação continua e na criação de planos de desenvolvimento profissional e sistemas para a avaliação das qualificações. Seria oportuno proceder à avaliação da aplicação a nível nacional do acordo-quadro entre os parceiros sociais europeus, concluído em 2002.
- As *concertações colectivas* podem corrigir os fracassos comerciais das empresas que não investem o suficiente em formação ⁽¹⁵⁾. Através de negociações colectivas sectoriais e nacionais estabelece-se uma situação de igualdade de condições que permite às empresas aumentar o investimento em formação também para os trabalhadores menos qualificados. O acesso à formação ao longo da vida aumentou com a mutualização do financiamento do investimento em recursos humanos.
- As *empresas* são agentes-chave na criação de mais e melhor emprego no Espaço Europeu Comum do Conhecimento. Deveriam antecipar e gerir a mudança realizando investimentos estratégicos na geração e aplicação do conhecimento. Também devem prestar contas abertamente sobre as

suas acções em matéria de formação ao longo da vida,, de inovação, de investigação e de reestruturação, no quadro da sua responsabilidade social.

- As *instituições financeiras e de capital de risco* podem contribuir com capital privado, capital de risco bem como fundos destinados a empresas inovadoras, sobretudo PME, e, juntamente com as autoridades públicas, desenvolver uma série de ajudas integradas. Deveriam aproveitar as novas facilidades oferecidas pelo programa-quadro para a inovação e a competitividade (PCI), bem como pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), e procurar novas soluções financeiras.
- As *organizações do sector da economia social*, baseadas na solidariedade, podem promover tanto a inovação social como económica para criar emprego e combater a exclusão social graças à integração de grupos desfavorecidos.
- As *organizações não formais dedicadas à formação* que não fazem parte do sistema público de educação — por exemplo, as dirigidas pelos parceiros sociais ou associações — demonstraram grande eficácia na oferta e adaptação de estruturas e métodos de formação ao longo da vida para que todos os grupos sociais possam participar na sociedade do conhecimento.
- Os *consumidores* podem favorecer e estimular as inovações e tecnologias orientadas para melhorar a qualidade de vida, tendo presentes as suas consequências sociais e éticas.
- A *juventude* pode beneficiar particularmente na medida em que está aberta a novos conhecimentos e tecnologias. No âmbito da Estratégia de Lisboa, podem contribuir no quadro do Pacto para a juventude ⁽¹⁶⁾. A criação de emprego para estudantes no ensino superior e as medidas destinadas a diminuir o abandono escolar precoce constituem nesta matéria áreas de acção importantes.
- As *profissões liberais e os trabalhadores independentes* também têm um papel a desempenhar na sociedade do conhecimento através da introdução do sistema de validação das qualificações adquiridas e de formação ao longo da vida para as suas áreas de actividade.
- As *universidades e os estabelecimentos de ensino superior* devem participar activamente dada a sua condição de instituições-chave para avançar para a sociedade do conhecimento. É importante incentivar a cooperação entre a indústria e o mundo universitário para transferir os resultados da investigação aplicada e também para fomentar a mobilidade transnacional dos estudantes.
- A *comunidade da investigação* pode, juntamente com os Estados-Membros, valorizar a investigação como profissão e fazer com que os investigadores participem em projectos de cooperação internacional, de acordo com a Carta Europeia do Investigador e o código de conduta para o recrutamento de investigadores, de forma a que as carreiras de investigação se tornem assim mais atractivas.

⁽¹³⁾ http://www.esc.eu.int/lisbon_strategie/index_en.asp. Mais informação sobre esta proposta pode ser encontrada no parecer do CESE «Melhorar a aplicação da estratégia de Lisboa», pontos 6.4.-6.9, JO C 120, de 20 de maio de 2005, página 79.

⁽¹⁴⁾ Plano de acção da Comissão Europeia para melhorar a comunicação sobre Europa.

⁽¹⁵⁾ Só cerca de 11 % das empresas da UE dos quinze está apoiada por acordos entre empresários e trabalhadores. Este número duplica na Noruega, Países Baixos Suécia e Dinamarca, mas não existe nenhum acordo (formal) no Reino Unido. Fonte: ETUI 2005, Benchmarking Working Europe.

⁽¹⁶⁾ Ver o relatório Kok.

9. Quatro propostas prioritárias

9.1. Criar um quadro macro-económico favorável para a sociedade do conhecimento

9.1.1. Na Cimeira, o Conselho aprovou uma reforma do Pacto de Estabilidade e de Crescimento. De acordo com esta reforma, a estabilidade macro-económica e o cumprimento das regras continuam a ser essenciais, mas a reorientação das despesas públicas para a I&D e a inovação será um dos factores principais⁽¹⁷⁾ a ter em conta na avaliação dos défices públicos temporários superiores a 3 % e na definição das estratégias de correcção dos défices.

9.1.2. O crescimento económico e o emprego são indispensáveis porque facilitam a prossecução da maior parte dos outros objectivos políticos e absorvem o impacto das reformas. No entanto, à actual política comunitária falta uma maior ênfase no crescimento e no emprego. A combinação de políticas definida nas Orientações Gerais das Políticas Económicas é desequilibrada dado que se baseia na manutenção da estabilidade às custas do crescimento e que se concentra essencialmente nos aspectos ligados à oferta, esquecendo que as reformas destinadas a promover o potencial de crescimento devem ser complementadas por medidas de incentivo à procura.

9.1.3. A este nível importa também melhorar a coordenação das políticas económicas dos vários Estados-Membros, ligar o diálogo macro-económico à cimeira tripartida dos parceiros sociais e iniciar um debate aprofundado com o BCE.

9.1.4. Nestas condições, as políticas macro-económicas, e sobretudo as políticas orçamentais e fiscais, devem favorecer a sociedade do conhecimento, nomeadamente dando prioridade à procura de novas tecnologias.

9.2. Criar um enquadramento e os recursos necessários para a aprendizagem ao longo da vida

9.2.1. A Cimeira da Primavera declarou que «a aprendizagem ao longo da vida constitui uma condição *sine qua non* para alcançar os objectivos de Lisboa»⁽¹⁸⁾.

9.2.2. Observe-se que os países com os melhores índices de desempenho económico e social são aqueles com a maior percentagem de adultos beneficiários de educação ou formação, e que o contrário se aplica aos países com os índices menos favoráveis. Deve ser reconhecido o princípio de uma «nova oportunidade» e deve ser proposto um contrato a todos os que não utilizaram a primeira oportunidade em formação inicial. Esta ideia pode traduzir-se mediante diversos métodos, nomeadamente uma oferta de formação ou cheque tempo-disponível em qualquer altura da vida, para permitir uma recuperação dos saberes fundamentais.

9.2.3. É essencial dar expressão concreta às conclusões da Cimeira. O CESE reitera o seu apelo a uma Carta Europeia da Aprendizagem ao Longo da Vida⁽¹⁹⁾. A UE e os Estados-Membros, juntamente com os principais interessados, terão de determinar as principais prioridades e acções dessa Carta, conferindo-lhes uma base jurídica e disponibilizando meios financeiros adequados. Os Estados-Membros devem empenhar-se na aplicação da Carta a todos os níveis através de «Pactos de Aprendizagem ao Longo da Vida» ou de mecanismos semelhantes. Os papéis e as responsabilidades tanto do sector público como do sector privado devem ser definidos tendo em consideração que a aprendizagem ao longo da vida é um serviço de interesse geral.

9.2.4. É necessário fazer investimentos substanciais em todas as fases da aprendizagem ao longo da vida, incluindo a primeira infância. Os Estados-Membros devem chegar a acordo sobre um objectivo quantitativo como percentagem para o investimento na educação, incluindo a aprendizagem ao longo da vida. Todavia, o orçamental estatal por si só não poderá suportar todas as despesas com a educação e a formação e terá de ser complementado por acordos colectivos ou outros entre trabalhadores e empregadores, pelas empresas ou pelos cidadãos à medida das possibilidades de cada um. Cabe aos intervenientes públicos e privados motivar e capacitar as pessoas a participar e sensibilizá-las para a necessidade de se adaptarem a condições em mutação.

9.2.5. A UE e os Estados-Membros também devem concordar sobre um nível mínimo de recursos a afectar à aprendizagem ao longo da vida no âmbito dos Fundos Estruturais, p. ex., pelo menos um terço do total⁽²⁰⁾. Os fundos também devem apoiar e concentrar-se em «Pactos de Aprendizagem ao Longo da Vida» que promovam o acesso à formação para todos os trabalhadores, assim como em iniciativas concebidas especificamente para os grupos mais desfavorecidos. Cada Estado-Membro deve demonstrar que utiliza o Fundo Social Europeu para contribuir para aplicar o programa nacional de reforma.

9.2.6. A nível local, podem ser criados centros abertos de aprendizagem, pactos de aprendizagem ao longo da vida ou programas semelhantes de formação com base em parcerias alargadas. As universidades devem elas também dar um contributo mais importante para a aprendizagem ao longo da vida.

9.3. Políticas de inovação e tecnologia acessíveis aos utentes

9.3.1. O CESE dá todo o seu apoio às conclusões da Cimeira da Primavera no que diz respeito ao contributo do 7.º programa-quadro de I&D para colmatar o fosso tecnológico e à necessidade de os Estados-Membros conceberem políticas de inovação abrangentes apoiadas pelo Programa-Quadro de Competitividade e Inovação com vista a promover a competitividade sobretudo das pequenas e médias empresas. Também faz sua a afirmação de que a Europa precisa de uma política industrial activa, que deverá traduzir-se por diferentes iniciativas tecnológicas.

⁽¹⁷⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu, 22 e 23 de Março de 2005, ponto 37 e Anexo I.

⁽¹⁸⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 22-23 de Março de 2005, ponto 34.

⁽¹⁹⁾ Parecer do CESE sobre «Melhorar a aplicação da estratégia de Lisboa», JO C 120, de 20 de Maio de 2005, p. 79.

⁽²⁰⁾ 37 % das dotações totais dos Fundos Estruturais para a Irlanda foram investidos nos recursos humanos.

9.3.2. Os programas de investigação devem ser acompanhados e avaliados mais de perto de forma a garantir que os recursos contribuem para reforçar a capacidade de inovação da Europa. A inovação tem de ser encarada na sua aceção mais lata e concentrar-se não apenas nos processos, nos produtos e na tecnologia, mas também na governação, no desenvolvimento sustentável e em soluções económicas para os problemas sociais a fim de confortar o modelo europeu de sociedade. As inovações devem permear todos os processos sociais. O diálogo civil e social é uma importante medida de acompanhamento para promover a inovação. Envolver os trabalhadores e outros interessados na concepção de novos produtos e tecnologias ajudará a mitigar os efeitos da reestruturação.

9.3.3. Políticas ambiciosas de promoção da saúde, de um ambiente sustentável, da qualidade das infra-estruturas urbanas e rurais, de soluções de transporte inteligentes, de postos de trabalho seguros e reorganizados e do património cultural tornarão necessários novos produtos e serviços inovadores e novas tecnologias. Dessa forma, as novas tecnologias e a inovação podem favorecer a qualidade de vida e de trabalho, correspondendo às necessidades quer da sociedade quer do mercado e entrando em linha de conta com as consequências a nível social e ético.

9.3.4. A Europa deve dar muito maior preponderância à transferência tecnológica, capitalizando os resultados do 7.º Programa-Quadro e promovendo um mercado favorável à inovação a fim de estimular a competitividade. Os mecanismos comunitários e nacionais de difusão do conhecimento (quer se trate de resultados da investigação, de novas tecnologias, de sistemas inovadores ou de métodos de aprendizagem) devem ser tidos como prioritários e dotados de recursos adicionais. Pode ser desenvolvida uma nova geração de parcerias públicas-privadas como modelo de promoção da divulgação do conhecimento. Há que envidar mais esforços para converter mais rapidamente o progresso tecnológico em produtos e serviços comerciais.

9.3.5. O CESE preconiza um diálogo mais regular e sistemático com os principais intervenientes a todos os níveis para a aplicação e monitorização de políticas tecnológicas e de inovação acessíveis aos utentes. A Comissão Europeia deveria apoiar esta estratégia através de orientações e de recomendações, bem como da comparação das melhores práticas. Para este fim importa promover igualmente as regiões industriais, os parques tecnológicos e outros ambientes inovadores.

9.3.6. Especial destaque cabe ao envolvimento das PME e das empresas da economia social e à satisfação das suas necessidades, dando-lhes acesso aos serviços de IDT e de investigação e dando-lhes a oportunidade de participar em actividades de IDT. As PME cabe um papel importantíssimo na criação de

aglomerados regionais de excelência. Importa contemplar a adopção de medidas para aumentar a parte do mercado das PME, e a experiência positiva dos Estados Unidos com a concessão de apoio a novas pequenas empresas do sector das altas tecnologias pode servir de modelo.

9.3.7. As plataformas tecnológicas de base industrial lançadas em 2003 pelos interessados com o apoio da Comissão estão em via de se tornarem poderosos intervenientes na política de investigação da UE e mesmo a base para a sua política industrial. A indústria deve, no entender do CESE, responder positivamente aos apelos da Comissão Europeia para que desempenhe um papel ainda mais activo nas plataformas tecnológicas. Contudo, o CESE recomenda igualmente que as plataformas se abram aos parceiros sociais e a outras organizações da sociedade civil, para que estas possam também participar na definição da agenda da investigação.

9.4. *A protecção social deve facilitar a transição para a sociedade do conhecimento*

9.4.1. A segurança do emprego é indispensável para encorajar os trabalhadores a participar activamente na transição para a sociedade do conhecimento. A flexibilidade deve andar a par com políticas laborais activas que estimulem os trabalhadores a participar na aprendizagem ao longo da vida. A experiência dinamarquesa da «flexissegurança» constitui um exemplo a ter em mente.

9.4.2. Haverá que definir novas formas de protecção social para facilitar a aquisição de novas aptidões, a mobilidade ocupacional dos trabalhadores e as suas opções entre vida profissional, vida familiar e formação, mas também novas formas de organização do trabalho e de transição entre diferentes estatutos profissionais. Isto permitirá evitar contratos e condições laborais que ameacem os direitos dos trabalhadores e se repercutam negativamente na sua capacidade de participar na sociedade do conhecimento.

9.4.3. O relatório Kok I⁽²¹⁾ defendeu que os regimes de seguro de emprego e de protecção social devem apoiar a flexibilidade facilitando este tipo de mobilidade durante o ciclo de vida de cada pessoa. Podem, por exemplo, ser implantadas novas formas de seguro de emprego-ciclo de vida, nomeadamente pela abertura de «contas de aprendizagem» pessoais em parte financiadas pelas contribuições sociais.

9.4.4. O CESE recomenda que o Comité para a Protecção Social examine esta matéria, identifique, entre outros, as melhores práticas e proponha orientações para estas novas formas de protecção. O CESE contribuirá igualmente com o seu parecer sobre flexissegurança⁽²²⁾.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Relatório do Grupo de Alto Nível sobre o futuro da política social na União Europeia alargada, Maio de 2004.

⁽²²⁾ «Flexissegurança: o caso da Dinamarca» (ECO/167), a publicar em 2006.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere a certas medidas destinadas a simplificar o procedimento de cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e a lutar contra a fraude e a evasão fiscais, e que revoga certas decisões que concedem derrogações»

(COM(2005) 89 final — 2005/0019 (CNS))

(2006/C 65/19)

Em 14 de Abril de 2005, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 93.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 8 de Novembro de 2005, sendo relator V. PÁLENÍK.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 69 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Em Março de 2005, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva do Conselho ⁽¹⁾ que altera a Sexta Directiva IVA (77/388/CEE) com o intuito de simplificar o procedimento de cobrança do IVA e de lutar contra a fraude e a evasão fiscais.

1.2 Nos termos do artigo 27.º da Sexta Directiva IVA, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode autorizar qualquer Estado-Membro a introduzir medidas especiais de derrogação às disposições da Sexta Directiva IVA no intuito de simplificar o procedimento de cobrança do imposto ou de lutar contra a fraude e a evasão fiscais. Esta disposição foi frequentemente utilizada e, actualmente, os Estados-Membros podem recorrer a mais de 140 derrogações. A Comissão prevê que o número de derrogações autorizadas continue a aumentar no futuro próximo devido aos novos Estados-Membros.

2. A proposta da Comissão — COM(2005) 89 final

2.1 Como parte da estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno ⁽²⁾, a Comissão empenhou-se na racionalização do grande número de derrogações especiais. Muitas destas provaram que eram eficazes e foram utilizadas em vários Estados-Membros. Todavia, o Conselho analisa caso a caso os pedidos de aplicação destas derrogações especiais e, por isso, o procedimento é bastante moroso. Por conseguinte, o documento da Comissão propõe que as derrogações frequentemente utilizadas sejam colocadas à disposição de todos os Estados-Membros através de uma alteração à Sexta Directiva IVA.

2.2 O documento da Comissão propõe que se introduzam as seguintes medidas na Sexta Directiva IVA:

- Alterar as regras sobre os «agrupamentos» e as «transferências de empresas em funcionamento», para evitar benefícios injustificados ou prejuízos para os operadores em causa;
- Introduzir disposições destinadas a tornear um mecanismo que permite o pagamento do IVA sobre o ouro para investimento utilizado como matéria-prima no fabrico de bens de consumo;
- Reavaliar, em casos especiais, o valor tributável dos bens ou dos serviços com base no seu valor no mercado livre;
- Clarificar e destacar o estatuto dos serviços financeiros;

- Alterar o mecanismo de autoliquidação em certos sectores da indústria.

2.3 No caso dos agrupamentos de empresas e das transferências de empresas em funcionamento, a Comissão aproveita o ensejo para reforçar os poderes dos Estados-Membros em domínios que podem ser aproveitados para a fraude e a evasão fiscais. Por conseguinte, na sua proposta, a Comissão autoriza os Estados-Membros a adoptarem medidas destinadas a assegurar que a aplicação das regras conduz a um resultado justo que não beneficie nem prejudique de forma injustificada os operadores em causa.

2.4 O ouro para investimento sob a forma de barras ou de placas, por exemplo, está isento do pagamento do IVA. Sempre que o ouro seja vendido de um modo em que deixa de poder ser considerado ouro para investimento, designadamente quando é utilizado como matéria-prima no fabrico de jóias, está sujeito ao IVA. Se o adquirente fornecer o seu próprio ouro para investimento para a fabricação da jóia, apenas o serviço está sujeito a tributação. Embora o ouro tenha perdido o seu estatuto de ouro para investimento e já não beneficie de isenção, o imposto não é aplicável. É esta utilização abusiva que algumas derrogações actuais procuram combater, sendo este o motivo que leva a Comissão a propor a introdução de uma regra facultativa segundo a qual todos os Estados-Membros podem estabelecer que o ouro incluído no produto também será sujeito ao IVA com base no seu valor actual no mercado livre.

2.5 Na sua luta contra a fraude e a evasão fiscais, a proposta da Comissão permite igualmente que os Estados-Membros procedam a uma reavaliação de certas operações, na condição de respeitarem outros critérios estabelecidos. Esta reavaliação apenas é permitida em três circunstâncias bem definidas e se houver uma relação específica entre as partes em causa. Para poderem aplicar a regra, os Estados-Membros devem determinar a natureza desta relação entre as partes nos termos das categorias estabelecidas na Directiva. Na proposta da Comissão, a reavaliação é calculada com base no valor no mercado livre. Por «valor no mercado livre» entende-se o montante total que o adquirente teria de pagar para obter os bens ou serviços em questão, no estágio de comercialização em que a operação se realiza, no momento em que esta se realiza e em condições de livre concorrência. A proposta declara explicitamente que, salvo se as condições do mercado o justificarem, o valor no mercado livre não será inferior ao custo suportado pelo fornecedor ou prestador para efectuar a operação.

⁽¹⁾ COM(2005) 89 final

⁽²⁾ COM(2000) 348 final e COM(2003) 614 final.

2.6 A Comissão assinala que, nos termos do artigo 20.º da Sexta Directiva IVA, a regularização das deduções do IVA suportado sobre bens de investimento também pode ser aplicada aos serviços que tenham características idênticas às que são habitualmente atribuídas aos bens de investimento, mas cujo valor contabilístico perdura no balanço.

2.7 Ao mesmo tempo, a Comissão alarga o recurso facultativo de um mecanismo de autoliquidação a certas operações específicas efectuadas a sujeitos passivos em sectores da economia em que é difícil realizar controlos fiscais. A aplicação deste mecanismo transfere a obrigação de pagar o imposto para o beneficiário de um serviço. As operações abrangidas são as seguintes: a prestação de serviços ligados à construção; a colocação à disposição de pessoal que participe nestas actividades; a entrega de um bem imóvel na acepção do artigo 13.º, título B, alíneas g) e h), quando o fornecedor ou prestatário tenha optado pela tributação da operação em conformidade com o artigo 13.º, título C, alínea b), bem como a entrega de resíduos, sucata e materiais recicláveis resultantes da prestação de serviços de transformação. De igual modo, os Estados-Membros podem recorrer ao mecanismo de autoliquidação em casos especiais, quando a entrega for feita por um fornecedor com dificuldades financeiras que não consegue pagar as dívidas contraídas nem cumprir as suas obrigações para com as autoridades fiscais. O recurso ao mecanismo de autoliquidação nos Estados-Membros requer a consulta do Comité do IVA.

2.8 Em conformidade com o artigo 27.º da Sexta Directiva IVA, há 10 decisões que cumprem, segundo a Comissão, os critérios enumerados na proposta e que serão conseqüentemente suprimidas pela directiva. Restam sete decisões que serão submetidas, segundo a Comissão, às disposições da proposta, mas que não é necessário suprimir.

3. As observações do CESE sobre a proposta

3.1 O CESE apoia a vontade de simplificar o sistema do IVA no mercado interno de acordo com as disposições da Comunicação da Comissão COM(2000) 348 final.

3.2 O CESE concorda com a Comissão de que devem ser racionalizadas as medidas especiais de derrogação às disposições da Sexta Directiva IVA, já que estas dificultam a compreensão do sistema fiscal por parte dos operadores transfronteiriços. O CESE considera que algumas derrogações frequentemente utilizadas devem ser colocadas à disposição de todos os Estados-Membros através da introdução de alterações à Sexta Directiva IVA e do alargamento do seu âmbito de aplicação.

3.3 O CESE considera que estas alterações e aditamentos à Sexta Directiva IVA constituem, na condição de serem aplicadas correctamente nos Estados-Membros, um instrumento eficaz de luta contra a fraude e a evasão fiscais.

3.4 O CESE não exprime objecções à proposta da Comissão no que se refere aos agrupamentos de empresas, às transferências de empresas em funcionamento e à tributação do ouro para investimento, nomeadamente quando é utilizado como

matéria-prima no fabrico de jóias, e considera que a proposta em apreço representa uma solução lógica para as deficiências verificadas no passado.

3.5 O CESE reconhece que, em certos casos específicos, quando há suspeita de fraude fiscal caracterizada por sobreavaliação ou subavaliação da operação, o montante tributável deve ser determinado com base no valor no mercado livre. Na prática, todavia, poderá ser difícil determinar o que se entende por diferença significativa entre o valor da operação e o valor no mercado livre. Isto resulta, por um lado, de uma definição pouco clara do valor no mercado livre, que depende do modo como a interpretam as partes em causa e, por outro, de uma definição imprecisa da noção de diferença significativa de valor. O CESE receia que esta imprecisão provoque um clima de incerteza para as empresas. O recurso a esta disposição na legislação dos Estados-Membros deveria ser subordinado a uma definição mais precisa do valor no mercado livre, bem como à definição de um limiar a partir do qual uma diferença é considerada significativa.

3.6 O CESE adere à perspectiva da Comissão de que convém clarificar que a regularização das deduções ligadas a bens de investimento também se aplica aos serviços da mesma natureza.

3.7 O CESE considera que o mecanismo da autoliquidação é um instrumento necessário para lutar contra a fraude e a evasão fiscais. Este mecanismo é particularmente oportuno nos casos em que o fornecedor tem dificuldades financeiras e quando há sérias dúvidas sobre a sua capacidade de cumprir as suas obrigações financeiras para com as autoridades fiscais. A experiência prática em matéria de mecanismo de autoliquidação pode permitir a identificação de outros sectores aos quais se poderá dar a possibilidade de recorrer a este instrumento de maneira facultativa.

4. Observações na generalidade do Comité

4.1 A proposta de Directiva do Conselho é realista em termos de viabilidade e cumpre o objectivo da Comissão, estabelecido na sua Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 7 de Junho de 2000, de racionalizar algumas das muitas derrogações à Sexta Directiva IVA actualmente em vigor. O CESE recorda, todavia, que seria bem mais benéfico para a eficácia e a simplicidade do sistema comum de IVA que se procedesse a uma reformulação mais aprofundada da legislação sobre o IVA e a uma harmonização mais completa das regras fiscais.

4.2 Convém salientar que o carácter demasiado complexo da regulamentação da UE prejudica geralmente a sua pronta e correcta aplicação, bem como uma eficaz aplicação nos Estados-Membros. Neste sentido, a presente proposta constitui um passo na direcção certa, embora sob reserva de uma aplicação correcta e suficientemente rápida nos Estados-Membros. O CESE considera que o texto em apreço deverá ser seguido por outras medidas destinadas a simplificar o sistema comum do IVA.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Fontes de energia renováveis»

(2006/C 65/20)

Em 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer de iniciativa sobre «Fontes de energia renováveis».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 24 de Novembro de 2005. Foi relatora U. SIRKEINEN e co-relator G. WOLF.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o presente parecer.

Recentemente, o CESE adoptou importantes pareceres⁽¹⁾ sobre questões energéticas centrais. Até agora, a ênfase tem sido colocada em formas individuais de energia e suas fontes. O conjunto de pareceres concluído pelo presente parecer e pelo parecer (TEN/212) sobre combustíveis fósseis — carvão, petróleo e gás natural — tem por objectivo estratégico estabelecer uma base sólida para a concretização de opções mais produtivas e realistas para um futuro cabaz energético. Um parecer posterior sobre «O aprovisionamento energético da UE: estratégia para um cabaz energético ideal» aglomerará todos estes pareceres.

1. Introdução

1.1 A energia utilizável⁽²⁾ é a base do modo de vida e cultura contemporâneos. A sua disponibilidade imediata abriu as portas ao nível de vida actual. A necessidade de um abastecimento de energia utilizável seguro, económico, sólido do ponto de vista ambiental e sustentável, consta das decisões dos Conselhos Europeus de Lisboa, Gotemburgo e Barcelona.

1.2 Testemunhamos um crescimento rápido na procura mundial de recursos limitados de energia fóssil, sobretudo nos países recentemente industrializados e em desenvolvimento. Grande parte do fornecimento tem origem em zonas onde não se aplica o mercado normal nem regras políticas e onde a energia está cada vez mais no centro das atenções políticas. Os preços são instáveis e a tendência é para que estes aumentem. No atinente aos aspectos ambientais da energia, alguns concorrentes estão mais preocupados do que outros, nomeadamente quanto aos potenciais efeitos no clima. A energia fóssil é objecto único de um parecer do CESE, elaborado em paralelo com o presente parecer.

⁽¹⁾ Ver: Promover as energias renováveis: Meios de acção e instrumentos de financiamento (JO C 108 de 30.4.2004); Fusão nuclear (JO C 302 de 7.12.2004); Utilização da energia geotérmica (JO C 108 de 30.4.2004).

⁽²⁾ A energia não é na verdade consumida: é convertida e, entretanto, utilizada. Isto acontece através de processos de conversão tais como a combustão do carvão, a conversão de energia eólica em electricidade e cisão nuclear (conservação de energia) $E = mc^2$. Contudo, os termos «abastecimento energético», «produção energética» e «consumo energético» também são usados.

1.3 A política energética na UE tem de enfrentar três grandes desafios: assegurar a segurança do aprovisionamento energético, responder a necessidades económicas e reduzir os efeitos no ambiente. A segurança do aprovisionamento na UE depara-se com o desafio de uma grande e crescente dependência de recursos energéticos externos. Com vista a garantir, a preços razoáveis, as necessidades básicas dos cidadãos e a competitividade das indústrias, os preços da energia não deveriam variar de forma artificial em função de decisões políticas, mas constituir um incentivo para investimentos adequados no sector energético. As questões ambientais devem ser abordadas de forma rentável, incorporando os custos externos nos preços da energia e considerando a competitividade mundial.

1.4 Em vários pareceres, o Comité constatou que o aprovisionamento e a utilização de energia pressionam o ambiente, implicam riscos, empobrecem os recursos e envolvem o problema da dependência externa e dos imponderáveis. Em termos técnicos, nenhuma das potenciais futuras opções e tecnologias de aprovisionamento energético é perfeita. Nenhuma é totalmente isenta de risco de impacto ambiental negativo. Nenhuma é suficiente para responder a todas as necessidades e é difícil avaliar de forma adequada o seu potencial a longo prazo.

1.5 Com vista a garantir um futuro energético sustentável, a Europa deve, em primeiro lugar, utilizar o potencial existente para uma maior eficiência energética. O CESE está a preparar um parecer exploratório (a pedido da Comissão Europeia) sobre este tema. Em segundo lugar, as fontes de energia renováveis desempenham um papel preferencial: são, por definição, sustentáveis e, uma vez que são produzidas a nível local, não emitem gases com efeito de estufa, contribuindo dessa forma para a segurança do aprovisionamento e para a luta contra as alterações climáticas. Todavia, num futuro previsível não poderão, por si sós, cobrir todas as necessidades. O CESE iniciará um parecer sobre o futuro cabaz energético da Europa com base em conclusões de pareceres seus sobre várias fontes de energia.

1.6 O presente parecer versa sobre a situação actual e o potencial de desenvolvimento das seguintes fontes de energia renovável: hidroelectricidade em pequena escala, energia eólica, biomassa, energia solar e energia geotérmica. Isto de acordo com a definição de fontes de energia renováveis que consta da

directiva sobre electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, excluindo a energia hídrica em grande escala (que em termos técnicos é, sem dúvida, renovável) e, por conseguinte, normalmente incluída nas energias renováveis em estatísticas sobre energia.

1.7 O parecer analisará os principais aspectos de política energética (segurança do abastecimento, diversificação, oferta ajustada à procura), económica (rentabilidade, concorrência entre as diversas fontes de energia, sistemas de apoio) e ambiental (emissões, Protocolo de Quioto) destas tecnologias e avaliará o contributo realista que poderão dar para o futuro cabaz energético.

1.8 A utilização de hidrogénio é uma nova tecnologia energética que atrai muita atenção e expectativa. Enquanto vector energético, poderia ser uma solução para o problema do armazenamento de energia (a partir de fontes de energia intermitentes). O hidrogénio pode ser produzido a partir de gás natural, um vector energético primário fóssil muito procurado para outras finalidades, ou a partir de água, recorrendo a uma grande quantidade de electricidade. Para poder conceber uma economia de hidrogénio segura e rentável, ainda é necessária muita I&D. A tecnologia da célula de combustível está frequentemente relacionada com o uso eficiente de hidrogénio, mas pode, em princípio, funcionar com outros combustíveis, incluindo renováveis processadas. Estas possibilidades não são especificamente exploradas no presente parecer, mas carecem de mais atenção.

2. Desenvolvimento de fontes de energia renováveis (FER)

2.1 De acordo com as estatísticas de 2002 da Comissão Europeia, a UE-25 usa cerca de 1 100 TWh de energia renovável, de um total de consumo de energia primária de aproximadamente 20 000 TWh, o que representa 5,7 % de energia renovável. De um total de 3 018 TWh de electricidade produzida, as fontes renováveis representam 387 TWh, isto é, cerca de 13 % do total.

2.2 A UE assumiu uma liderança activa no desenvolvimento de fontes de energia renováveis, estabelecendo como objectivo indicador o aumento da percentagem de FER no total do conjunto de energias de 6 % para 12 % e na electricidade de 13 % para 21 % na UE-25. De acordo com as previsões intercalares da Comissão Europeia, apesar de estes objectivos não virem a ser alcançados na totalidade, os progressos são já notáveis. Há um consenso geral quanto à necessidade de um aumento constante de FER no conjunto de energias, bem como uma necessidade contínua de apoio económico.

2.3 A taxa de uso de energia eólica tem vindo a aumentar consideravelmente nos últimos anos, apesar das recentes críticas constantes, tanto do ponto de vista ambiental como económico. Entretanto, o aumento do uso de biomassa manteve-se abaixo das expectativas, apesar de o seu uso já ser actualmente significativo.

2.4 Apesar de existir uma longa tradição cultural há muito estabelecida de controlo da energia de massas de água corrente ou de barragens, o uso de correntes marinhas, ondas e marés, ainda se encontra em fase de desenvolvimento. Um parecer sobre este assunto poderia ser elaborado posteriormente.

2.5 O nível de utilização de fontes de energia renováveis varia consideravelmente entre Estados-Membros, em função das circunstâncias naturais e das escolhas das políticas energéticas a nível nacional. A evolução do seu uso em resposta a políticas comunitárias também varia bastante, tal como as medidas através das quais os Estados-Membros reforçam a sua produção e uso crescentes. A Directiva 2001/77/CE relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis (E-FER) atribui aos Estados-Membros a organização do apoio às energias renováveis, sem qualquer tentativa de harmonizar os sistemas de apoio. Isto não contribui para a eficiência do mercado interno (ver 5.6).

2.6 O apoio às fontes de energia renováveis justifica-se por razões estratégicas de segurança do aprovisionamento e política climática. Pode igualmente ser visto à luz da internalização de custos externos como compensação pela falta de internalização ou apoio dirigido actual ou anteriormente para certas fontes de energia convencionais⁽³⁾. Quando dirigidos para actividades distantes da fase concorrencial os apoios não deveriam desestabilizar os mercados.

2.7 Interesses instalados podem atrasar alterações e entravar a concorrência em condições equitativas nos mercados energéticos, incluindo a necessidade dos governos de um imposto estável ou de outras receitas. Algumas fontes de energia, em particular produtos petrolíferos, são alvo de impostos elevados na UE.

3. Principais características e potencial da várias energias renováveis

3.1 Mini-hídricas

3.1.1 **Desenvolvimento e crescimento recentes.** As instalações para produção de energia hídrica dividem-se em pequena escala (mini-hídricas) e grande escala. A UE conta com inúmeras mini-hídricas (produção inferior a 10 MWe) e um potencial considerável está ainda disponível (cerca de 6 000 MW só na UE-15). No final de 2003, estimou-se em cerca de 10 700 MW o total da capacidade das mini-hídricas na UE-15.

3.1.2 **Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes.** Ideal para a electrificação de locais isolados, as mini-hídricas contribuem também para a produção de energia eléctrica a nível nacional, quando ligada à rede eléctrica. O acesso à rede é o primeiro e o mais importante passo para permitir aos produtores independentes operarem eficazmente no mercado.

⁽³⁾ Em alguns Estados-Membros (Alemanha) todo o uso de energia (com muito poucas excepções) – é sujeito a imposto (*Öko-Steuer*).

3.1.3 Economia, incluindo sistemas de apoio. As mini-hídricas são tecnicamente exequíveis há séculos e num local favorável podem ser interessantes do ponto de vista económico. O custo de investimento na UE (2001) varia entre 1 000 €/kW na Grécia e Espanha e 6 000 €/kW na Alemanha. O custo de produção varia entre 1,8 cêntimos/kWh na Bélgica e 14 cêntimos/kWh na Áustria.

3.1.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento. As mini-hídricas são seguras e podem contribuir para a segurança do aprovisionamento de electricidade. Têm a capacidade de produzir electricidade imediatamente, fornecem electricidade de base e de pico, são longevas, a sua manutenção é relativamente fácil e a tecnologia é fiável e madura.

3.1.5 Desempenho ambiental. As mini-hídricas são limpas e não envolvem combustão, evitando emissões poluentes. Todavia, há um impacto ambiental local, nomeadamente devido à construção e à alteração da hidroecologia (por exemplo, através de barragens que impeçam a passagem do peixe), mas estão disponíveis para aplicação medidas de redução ou eliminação deste impacto.

3.1.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros. O principal objectivo estabelecido para 2003 não foi alcançado (12 500 MW). No atinente aos objectivos para 2010, a capacidade das mini-hídricas europeias deveria situar-se nos 12 000 MW, se se aplicar a taxa de crescimento anual médio dos últimos quatro anos. Este valor também será inferior aos objectivos fixados pelo Livro Branco da Comissão Europeia.

3.2 Energia Eólica

3.2.1 Desenvolvimento e crescimento recentes. A energia eólica é actualmente a tecnologia de produção de electricidade em mais rápido crescimento. Em locais específicos com condições favoráveis, pode mesmo tornar-se rentável sem apoios. Taxas de crescimento anual superiores a 35 % entre 1996 e 2004 tornaram a Europa líder em energia eólica. No final de 2004, a capacidade instalada de energia eólica aproximava-se dos 35 GW na UE25 e dos 47 GW no mundo inteiro.

3.2.2 Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes. O uso intensivo de energia eólica está associado a desafios operacionais consideráveis. A energia eólica não pode ser garantida constantemente na maior parte das regiões. Esta desvantagem pode, porém, ser reduzida através de uma gestão da carga associada a outras fontes de energias renováveis, designadamente a biomassa, o biogás, centrais hidroeléctricas e solares, assim como outros sistemas de armazenamento.

A capacidade garantida de energia eólica (crédito de capacidade) sofre nítidas alterações sazonais. Por exemplo, na Alemanha, do total de 36 000 MW de capacidade eólica insta-

lada prevista para 2015, pode considerar-se que aproximadamente entre 1 820 MW e 2 300 MW estão garantidos para cobrir a carga sazonal máxima (com um nível de fiabilidade de aprovisionamento energético de 99 %), o que corresponde a cerca de 6 % da capacidade de energia eólica instalada. A regulamentação necessária no domínio da energia eólica e de reserva depende da qualidade da previsão de energia eólica a curto prazo, bem como do desvio resultante entre a produção de energia eólica prevista e a real.

3.2.3 Economia, incluindo sistemas de apoio. Uma vez que a produção de electricidade está fortemente dependente das condições de vento, a escolha do local adequado é fulcral na abordagem à viabilidade económica (contudo, ver 3.2.2). Os custos de produção de electricidade a partir de energia eólica diminuíram progressivamente à medida que a tecnologia foi sendo desenvolvida. O custo da electricidade gerada por energia eólica diminuiu 50 % nos últimos 15 anos. Presentemente, a energia eólica está a equiparar-se em termos de competitividade de preços com outros combustíveis. Por exemplo, no Reino Unido, a produção em terra custa 3,2 p/kWh (o preço grossista da electricidade é de 3p/kWh). O custo adicional da compensação de intermitências (p. ex. energia de emergência) é de 0,17p/kWh, uma vez que só há 20 % (ou menos) de energia eólica na rede.

3.2.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento. O aumento da utilização de energia eólica na Europa provocou flutuações que ocorrem agora também no campo da produção, devido ao carácter flutuante da alimentação da energia eólica, o que aumenta as exigências de controlo e provoca o aumento dos custos da rede. Com vista a garantir um funcionamento estável da rede, apesar da grande volatilidade da alimentação a energia eólica, os operadores de sistemas de transmissão dependem das previsões, o mais rigorosas possível, de produção de energia eólica.

A continuação da expansão prevista da energia eólica na Europa significa que, no futuro, será necessário prestar mais atenção à fiabilidade do fornecimento ao desenhar novas centrais de energia eólica. Devido à expansão massiva em curso da energia eólica, torna-se cada vez mais difícil garantir a estabilidade do aprovisionamento energético — sobretudo em caso de falha de energia. Desenvolvimentos futuros em *offshore* poderão produzir um número muito superior de horas equivalentes, em comparação com a energia eólica.

3.2.5 Desempenho ambiental. As turbinas eólicas quase não provocam poluição ou emissões durante o seu estado operacional e muito pouco durante a sua manufactura, instalação, manutenção e remoção. A energia eólica é uma tecnologia limpa, mas não está isenta de impacto no ambiente. A principal questão é o impacto visual.

3.2.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros. De acordo com as últimas previsões da Comissão Europeia, espera-se que a energia eólica na Europa alcance um total de 70 GW até 2010. Antecipando o futuro, a AEEE (Agência Europeia de Energia Eólica) fixou como objectivo um total de 180 GW, a alcançar até 2020, dos quais 70 GW seriam *offshore*. Calcula-se que em 2010 contribua para 50 % do aumento líquido e para cerca de 70 % em 2020.

3.3 Biomassa

3.3.1 Desenvolvimento e crescimento recentes. Em 2001, o total do uso de biomassa para energia foi de 650 TWh. Para alcançar o objectivo das FER de 12 %, são necessárias 860 TWh até 2010. Todos os sectores têm de contribuir: electricidade, 370 TWh; calor, 280 TWh e biocombustíveis, 210 TWh. Isto levaria a um total de produção de energia acumulada a partir de biomassa de cerca de 1 500 TWh em 2010. Esta produção extra de biomassa só pode ser conseguida a curto-prazo através de medidas fortes e específicas e de acções nos três sectores. A percentagem de biocombustíveis líquidos para transporte no consumo a nível europeu é presentemente de 1 %. Todavia, tudo indica que este valor aumentará rapidamente, uma vez que a UE estabeleceu numa directiva específica os objectivos de 2 % e quase 6 % para 2005 e 2010, respectivamente. Os sectores de utilização prioritários devem ser a agricultura e a silvicultura, bem como as embarcações, devido à sua biodegradabilidade, sem esquecer, todavia, outras áreas em que o uso de biocombustíveis se traduz em benefícios especiais para o ambiente, por exemplo, nas aglomerações urbanas onde muitos dos autocarros que fazem parte da rede de transportes públicos são já hoje movidos a bioenergia.

3.3.2 Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes. A electricidade produzida a partir de biomassa pode ter origem em culturas energéticas, resíduos industriais e agrícolas ou através de fermentação de biomassa em biogás em centrais combinadas de electricidade e calor. Centrais de produção de energia a partir de biomassa podem fornecer capacidade de base.

3.3.3 Economia, incluindo sistemas de apoio. O custo da conversão de biomassa varia em função do tipo de tecnologia utilizada, do tamanho da central e do custo do fornecimento de combustível para a biomassa. Há diferentes sistemas e vários níveis de apoio à biomassa em países europeus (em 2003). Os sistemas fixos de preços variam entre 3 e 10 € centimos/kWh e as compensações ou os preços dos certificados variam entre 0,6 e 0,8 € centimos/kWh.

3.3.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento O potencial da biomassa na Europa é considerado grande e insuficientemente usado. Esta situação é óbvia em alguns Estados-Membros. A biomassa pode ter origem numa

série de locais ou recursos — floresta, agricultura ou cadeias de resíduos. A madeira de origem florestal e indústrias de derivados da madeira representam a principal fonte e a logística que liga as florestas às centrais de bioenergia são alvo de grandes melhorias. A utilização descentralizada, em particular, da madeira proveniente de desbastes e aparas de madeira das explorações florestais (para produção de calor e electricidade), assim como para a produção de madeira prensada, constitui uma excelente oportunidade para reforçar os ciclos económicos regionais, criar emprego nas zonas rurais e reduzir as importações de petróleo na UE. Contudo, há receios quanto ao sobreincentivo do uso de energia a partir de biomassa em detrimento de outros tipos de energia não apoiados.

3.3.5 Desempenho ambiental. A madeira é a fonte de energia renovável que melhor substitui combustíveis fósseis e é também a fonte de energia renovável líder em produção de energia na Europa. O seu uso sob a forma de energia contribui para combater o aquecimento global, uma vez que, ao contrário das energias fósseis, o dióxido de carbono emitido por combustão é reabsorvido pelas florestas em crescimento. Todavia, se não for devidamente filtrada, a incineração de biomassa de madeira emite alguns poluentes. Poderia haver o risco de a plantação intensiva de variedades de biomassa altamente produtivas e/ou de crescimento rápido levar a enormes problemas ambientais e de protecção da natureza a nível regional ou — se pensarmos no abate de florestas primárias para produção de biomassa — mesmo global, que podem perturbar de forma sensível o equilíbrio ecológico.

3.3.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros. A participação industrial substancial é essencial em todas as actividades de investigação, excepto as básicas, se se pretende que a energia proveniente de biomassa contribua de forma eficaz para os objectivos políticos da UE.

3.3.7 Biocombustíveis. Actualmente debate-se⁽⁴⁾ se é possível em todos os casos obter lucros energéticos líquidos, ou até mesmo um benefício líquido para o ambiente, a partir de biocombustíveis líquidos ao equilibrar a energia investida obtida a partir de, por exemplo, fertilizantes, agro-maquinaria, processamento, com os potenciais ganhos energéticos obtidos a partir dos biocombustíveis produzidos. Por outro lado, estudos solicitados pela Comissão revelam um balanço geral positivo, mas os resultados líquidos variam consideravelmente de uma cultura para outra. Por conseguinte, o Comité recomenda a clarificação deste aspecto, por exemplo, através da realização de estudos sobre a questão, tendo em conta a elevada prioridade da grande dependência de petróleo a nível mundial na agenda política. Outra questão pertinente a abordar é a segurança do aprovisionamento na UE e, em relação a esta, os aspectos económicos e comerciais do aumento do uso de biocombustíveis líquidos.

⁽⁴⁾ David PIMENTEL e Ted. W. PATZEK, *Investigação de Recursos Naturais*, Vol. 14, n.º 1, 2005.

3.4 Energia Fotovoltaica

3.4.1 Desenvolvimento e crescimento recentes. Em 2003, entraram em funcionamento na UE mais 180 MWp de instalações fotovoltaicas, aumentando o total da capacidade europeia para 570 MWp. Uma percentagem ainda maior desta capacidade instalada está agora ligada à rede eléctrica: as instalações ligadas em rede representam agora 86 % do total acumulado da capacidade europeia.

3.4.2 Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes. O sistema de energia solar fotovoltaica (PV) mais popular nos lares e empresas no mundo desenvolvido está ligado em rede. A ligação à rede local de electricidade permite a venda de qualquer tipo de energia produzida desta forma.

Caso contrário, se for totalmente independente da rede, o sistema necessita estar ligado a uma bateria, permitindo o uso de aparelhos normais sem energia da rede. As aplicações típicas fora da rede são aplicações industriais, como por exemplo, antenas de telemóveis ou electrificação de zonas rurais.

3.4.3 Economia, incluindo sistemas de apoio. Os custos de investimento ainda relativamente elevados constituem actualmente um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento de mercados de PV a curto e médio prazo, apesar de ter vindo a observar-se ao longo dos tempos, em termos de quantidades de produção crescentes e devido a progressos de inovação contínuos no rendimento, uma tendência descendente nos preços dos sistemas. No entanto, em média, o preço dos módulos diminuiu cerca de 5%/ano nos últimos 20 anos e calcula-se que continue a diminuir, mantendo-se na ordem dos 0,55€/kWh. O actual custo de capital de um sistema instalado fotovoltaico típico varia entre 5€/W to 8€/W, o que torna, actualmente, a electricidade fotovoltaica a forma de energia renovável sem dúvida mais dispendiosa.

3.4.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento. A radiação solar fornece uma grande quantidade de energia à Terra. O total de energia que chega do sol à superfície terrestre no espaço de um ano equivale aproximadamente a 10 000 vezes o consumo anual global de energia. A PV pode contribuir para aumentar a segurança do aprovisionamento energético em todos os casos: sistemas ligados em rede, sistemas isolados ou sistemas híbridos.

3.4.5 Desempenho ambiental. Enquanto que a produção de energia solar não envolve emissões poluentes ou preocupações ambientais relacionadas com as tecnologias convencionais, a produção de células fotovoltaicas está relacionada com tecnologias que recorrem a substâncias tóxicas. No entanto, as estruturas instaladas em edifícios já existentes não colocam determinados problemas ambientais ou de estética paisagística como pode acontecer com as grandes instalações localizadas em campo aberto.

3.4.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros Até ao final de 2003 esperava-se uma capacidade total de 520 MWp na União Europeia. Na Alemanha, no final de 2004, tinham sido instalados 800 MWp, após um crescimento de 94 % em 2004. Assim, o objectivo de 650 MWp fixado no âmbito da «Campanha de Arranque» foi amplamente superado. A futura capacidade de instalação da União Europeia estima-se em aproximadamente 1 400 MWp em 2010. As previsões da Associação Europeia da Indústria Fotovoltaica são muito mais optimistas. O objectivo da Comissão Europeia de 3 000 MWp em 2010 é alcançável, mas o seu sucesso depende sobretudo da vontade política de cada Estado-Membro.

3.5 Energia solar-térmica

3.5.1 Desenvolvimento e crescimento recentes.

O grande potencial da energia solar térmica é uma questão central na sustentabilização do sector da produção de calor e frio, reduzindo o impacto ambiental e a importação de energia. O potencial técnico total estima-se em 1,4 mil milhões m² de superfície de colectores, resultando num rendimento solar anual equivalente a cerca de 700 TWh/ano. O mercado na UE quase duplicou em relação a meados dos anos 90 e é três vezes maior do que no final dos anos 80. Entre 1990 e 2001, o crescimento médio anual do mercado foi de 13,6 %. Desde 2000, o mercado passou claramente o marco de 1 milhão m² de colectores instalados por ano. Após uma contracção significativa em 2002, com origem sobretudo na Alemanha, alcançou-se em 2003 um novo pico de 1,4 milhões de m². O uso da energia solar térmica solar encontra-se, actualmente, distribuído de forma muito desigual na UE, havendo uma grande cobertura na Áustria e quase nenhum desenvolvimento em alguns países mediterrânicos — apesar de, a este respeito, serem favorecidos do ponto de vista do clima, ao passo que noutros (como a Grécia) o seu uso está muito disseminado. Isto não pode ser devido à sua fraca rentabilidade.

3.5.2 Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes.

A energia térmica solar só pode ser transportada onde existirem sistemas de aquecimento locais. Todavia, não há impacto directo dos sistemas solares térmicos no sistema eléctrico. A conversão do calor solar em energia eléctrica por meio de sistemas de energia solar térmica concentrada («colectores concentradores» ou «torres solares», espelhos em grande escala e tecnologia dirigida para a produção de calor de elevadas temperaturas a ser convertido em electricidade) acaba de perder o seu estatuto de I&D ⁽²⁾ e está a entrar na fase de demonstração e comercialização com algumas centrais em Espanha.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/research/energy/pdf/cst_en.pdf.

3.5.3 Economia, incluindo sistemas de apoio.

A energia térmica solar compete sobretudo com sistemas de aquecimento convencionais com base em combustíveis fósseis ou electricidade. O custo total de uma instalação típica doméstica solar de água para uma família custa entre 700€ e 5 000€. Os sistemas térmico-solares bem desenhados produzem/substituem actualmente o calor a preços na ordem dos 3-9 € centimos/kWh. Tendo em conta os preços actuais da electricidade, petróleo e gás e os aumentos previsíveis, é possível uma elevada disponibilidade na obtenção de água quente e de calor, em conjunto com sistemas de armazenamento modernos e um isolamento térmico mais eficiente

3.5.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento.

Na teoria, o potencial da energia solar é muito grande. Todavia, na prática, o potencial da energia térmica solar está limitado tanto por factores técnicos, como socioeconómicos. Há que ter em conta também que é durante os dias enevoados de inverno, quando a procura de calor está no seu pico, que a energia está menos disponível.

3.5.5 Desempenho ambiental.

A energia térmica solar não é responsável por quase nenhuma poluição ou emissões durante o funcionamento. O impacto é maior durante a sua manufactura, instalação, manutenção e remoção. A energia térmica solar é uma tecnologia limpa, mas não está isenta de impacto no ambiente.

3.5.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros.

Se a intensidade das políticas de apoio à energia solar térmica se mantiver inalterada, espera-se que a área operacional a nível da UE aumente para quase 12 %/ano. Com taxas de crescimento constante, metade do crescimento em termos absolutos ocorrerá entre 2010 e 2015. Se o preço do petróleo se mantiver tão elevado como actualmente (aprox. 60\$/barril), a energia solar-térmica desenvolver-se-á rapidamente na faixa solar da Ásia e África.

3.6 Energia geotérmica

3.6.1 Desenvolvimento e crescimento recentes

3.6.1.1 *Electricidade*

Apenas cinco países europeus possuem os recursos naturais necessários para produzir electricidade a partir de energia geotérmica com uma eficiência razoável. No final de 2003,

a capacidade geotérmica instalada na União Europeia para produção de electricidade era de 820 MWe. Mais de 96 % (790 MWe) desta capacidade instalada encontra-se em Itália.

3.6.1.2 *Calor*

A produção de calor a partir de energia geotérmica pode ser obtida de duas formas muito distintas. A primeira consiste na exploração directa de aquíferos cujas temperaturas se situem entre os 30.°C e os 150.°C (as chamadas aplicações de baixa e média capacidade energética). A segunda forma de produzir calor recorre a bombas de calor geotérmico. O total da capacidade instalada do sector de geotérmico de baixa capacidade na União Europeia estima-se em 1 130 MWth, isto é, 7,5 % de crescimento em relação a 2002.

3.6.2 Papel nos sistemas eléctricos e implicações nas redes. Até à data, a electricidade geotérmica só pode contribuir para a produção de electricidade em zonas onde exista potencial geotérmico.

3.6.3 Economia, incluindo sistemas de apoio. A exploração da energia geotérmica é encarada como um investimento de alto risco. Em caso de investimento numa central de produção eléctrica, a proporção de investimento em cada fase pode ser altamente influenciada por condições específicas do local.

Os custos de investimento e de funcionamento da produção de calor variam consideravelmente entre países e tipos de uso e dependem das características do recurso (condições geológicas locais), da procura local de calor e dos padrões de consumo de calor (tais como sistemas de aquecimento locais ou sistemas de bombas de calor geotérmicas individuais ou de construção). Os custos de representação nos países europeus variam como segue:

— os custos de investimento variam entre 0,2 e 1,2 milhões de €/MW;

— os custos de produção variam entre 5 e 45€/MW.

3.6.4 Disponibilidade e papel na segurança do aprovisionamento. A energia térmica da Terra é imensa, mas sem perfuração muito profunda (tecnologia, custo), apenas uma pequena parte pode ser utilizada. Até à data, a utilização desta forma de energia tem sido limitada sobretudo a zonas de anomalia geotérmica onde as condições geológicas permitem o transporte do calor de zonas quentes profundas até à superfície. Espera-se que recursos provenientes das rochas quentes e secas ou outras tecnologias (ver 3.6.6) de perfuração profunda (3 a 5km) presentemente em investigação abram novas áreas na produção de electricidade ao longo da próxima década.

3.6.5 Desempenho ambiental. O aumento da utilização de energia geotérmica poderia surtir um efeito positivo considerável no ambiente, em comparação com o desenvolvimento de energias fósseis. Os problemas ambientais surgem durante o funcionamento das centrais geotérmicas. Os fluidos geotérmicos (vapor ou água quente) contêm geralmente gases como dióxido de carbono (CO₂), sulfeto de hidrogénio (H₂S), amoníaco (NH₃), metano (CH₄) e vestígios de outros gases, bem como de substâncias dissolvidas cuja concentração aumenta geralmente com a temperatura. O cloreto de sódio (NaCl), o boro (B), o arsénio (As) e o mercúrio (Hg) são, por exemplo, fonte de poluição se lançados no ambiente. Bombas de calor co-axiais evitam o transporte destas substâncias para a superfície.

3.6.6 Perspectivas de crescimento e papel futuros. Primeiro, electricidade: os esforços envidados, nomeadamente na Áustria, deverão elevar os valores a 1 GWe. Com vista a fornecer energia tecnicamente utilizável para produção de electricidade em particular, os reservatórios geotérmicos devem estar localizados a uma profundidade suficiente. Uma vez que tal só acontece a pelo menos 2½km de profundidade, mas preferencialmente a 4-5km ou mais, é necessária uma perfuração profunda dispendiosa.

O segundo objectivo europeu refere-se à produção de calor. As previsões baseiam-se num crescimento médio de 50 MWth/ano. Todos os esforços deverão elevar o sector a 8 200 MWth, consideravelmente superior aos 5 000 MWth almejados. As bombas de calor de baixa superfície, que muitas vezes se considera pertencerem ao capítulo «Geotérmica», têm todavia um grande potencial para aplicações de baixas temperaturas eficientes, tais como o aquecimento de edifícios, etc..

A estratégia deverá enfatizar o suficiente as medidas I&D necessárias ao desenvolvimento de energia geotérmica até que, no contexto de um mercado energético em mutação, sejam possíveis uma estimativa e avaliação mais rigorosas dos custos a longo prazo, bem como do potencial da tecnologia em questão.

4. Considerações sobre o futuro das energias renováveis até 2030-2040

4.1 A Comissão Europeia apresentou cenários energéticos até 2030. De acordo com a publicação da Comissão «Energia e Transportes Europeus — Tendências até 2030»⁽⁶⁾, em 2030, a percentagem de energias renováveis sob condições de base

⁽⁶⁾ Comissão Europeia, Direcção Geral da Energia e dos Transportes, Janeiro de 2003.

(incluindo energia eólica, hídrica, biomassa e outras) dificilmente atingiria 8,6 % de uso de energia primária e 17 % da produção de electricidade. Este cenário não considera os efeitos das políticas de renováveis introduzidas nos primeiros cinco anos deste século.

4.2 A Agência Internacional de Energia AIE prevê a duplicação da procura de electricidade a nível mundial até 2030, em grande parte nos países em desenvolvimento. As fontes de energia renováveis aumentarão o seu contributo global de 2 % para 6 % até 2030. Nos países da OCDE, a percentagem de renováveis aumentará de 6,4 % em 2000 para 8 % em 2030.

4.3 A AIE também desenvolveu cenários para a produção de electricidade a partir de fontes renováveis, prevendo a liderança da Europa no mundo industrializado em matéria de desenvolvimento de renováveis. De acordo com o «cenário de referência», a percentagem de electricidade renovável na Europa OCDE mal chegaria a 20 % em 2030. Se fossem aplicados na Europa todas os instrumentos políticos actualmente em consideração, a percentagem de electricidade renovável poderia rondar os 33 % em 2030 («cenário alternativo»). Para tal seria sem dúvida necessária toda uma série de políticas de apoio a executar em toda a sua dimensão.

4.4 A associação europeia de indústria eléctrica EURELECTRIC elaborou cenários em que a percentagem de renováveis, incluindo a hídrica, aumentaria de cerca de 16 % em 2000 (na UE15) para 22,5 % em 2020 (na UE25), incluindo a Noruega e a Suíça.

4.5 O Conselho Europeu de Energias Renováveis (CEER) publicou recentemente o seu ponto de vista, almejando 50 % de renováveis no consumo primário de energia ao nível mundial até 2040. O CEER prevê igualmente que, em 2040, 80 % da produção de electricidade a nível mundial tenha por base as energias renováveis.

4.6 O Conselho Mundial da Energia prevê que as energias renováveis desempenhem um papel marginal à escala mundial a curto-prazo, mas que a sua importância venha a aumentar a longo-prazo. O CME não apoia objectivos obrigatórios para as energias renováveis.

4.7 Sintetizando os cenários supra, pode concluir-se que os vários órgãos prevêem geralmente uma alteração gradual no consumo de combustíveis, com a excepção do CEER, que prevê uma visão mais revolucionária para o futuro.

4.8 O Parlamento Europeu votou (na plenária de Setembro) um relatório sobre energias renováveis que inclui uma proposta de um objectivo de 25 % de renováveis na UE em 2020.

4.9 A Comissão publicará a sua comunicação sobre o estado de avanço da directiva E-FER até ao final de 2005. A mesma incluirá uma previsão de alcance de objectivos fixados em 2010, bem como possíveis propostas para medidas posteriores, incluindo a harmonização de sistemas de apoio nos Estados-Membros.

5. Conclusões

5.1 Os capítulos anteriores mostraram que as energias renováveis desempenham um papel importante no cabaz energético europeu e possui um potencial considerável no aumento da sua percentagem tanto no consumo como na produção total de energia na Europa. Várias formas de energia renovável são particularmente adequadas para soluções locais em pequena escala.

5.2 Nenhum sector ou forma de energia responde à procura global da União Europeia alargada nem da crescente procura a nível mundial. A UE necessita de um cabaz energético equilibrado, que corresponda aos objectivos da estratégia de sustentabilidade. As energias renováveis têm potencial para se tornarem um elemento significativo deste futuro cabaz energético, mas para se poder desenvolver este potencial, aliás reconhecido pela Comissão e pelo Parlamento, há ainda muitos problemas a resolver. O CESE está actualmente a elaborar um parecer específico sobre o cabaz energético.

5.3 Grande parte do desenvolvimento a nível de FER na Europa, baseia-se em fontes intermitentes como a produção de vento e painéis fotovoltaicos que, em vez de substituírem, aumentam a capacidade de produção e as necessidades da rede. Isto levanta questões sobre reforços da transmissão e aspectos operacionais no que respeita à garantia da segurança do aprovisionamento de electricidade. Numa fase em que ainda não existe consenso generalizado sobre até que ponto as fontes intermitentes podem ser absorvidas pelo sistema eléctrico, refere-se frequentemente o limite de 15 % a 20 % do contributo total de energia eléctrica. Além deste limite, apenas tecnologias de armazenamento adicional (p. ex.: hidrogénio) poderiam ajudar.

5.4 A questão da gestão da dependência do petróleo a nível mundial é uma alta prioridade na agenda política. Por conseguinte, o Comité recomenda que se aprofunde o estudo de questões de ganho líquido de energia e benefícios ambientais líquidos a partir de biocombustíveis líquidos, com base em diferentes culturas. Outra questão pertinente a abordar é a segurança do aprovisionamento na UE e, relacionada com esta, os aspectos económicos e comerciais do aumento do uso de biocombustíveis líquidos.

5.5 O desenvolvimento tecnológico é necessário para usufruir de todo o potencial das energias renováveis. A

extracção de calor ou frio do ambiente através de **bombas de calor** — uma tecnologia com grande potencial — é quase ignorada pela política de energias renováveis da UE. Igualmente surpreendente é a pouca atenção prestada ao desenvolvimento de FER para painéis térmicos solares para produção de água quente — outra tecnologia muito mais próxima das condições do mercado em grande parte da Europa. É precisamente no sector do calor que o CESE considera já existir, actualmente, um potencial utilizável rentável para substituir as energias fósseis por energias renováveis.

5.6 As renováveis carecem de apoio económico, uma vez que, actualmente, muitas tecnologias de FER ainda não conseguem competir no mercado. Todavia, a situação das renováveis é afectada pelas alterações nos mercados energéticos, sobretudo o aumento e a volatilidade dos preços. O seu potencial é cada vez mais importante para a inovação e para novos negócios e postos de trabalho, após uma entrada no mercado bem sucedida. Enquanto pioneira na tecnologia das renováveis, a UE também pode estimular o sucesso global dos negócios neste sector.

5.7 O reforço do uso de energias renováveis gera possibilidades positivas para novos negócios e, em particular, para o emprego. Porém, se não for gerido correctamente, também pode tornar-se um fardo para grandes sectores da economia, em particular consumidores e indústrias de intensidade energética. As políticas que contribuem para preços da energia cada vez mais elevados podem ser perigosas numa situação em que todos os esforços têm de ser dirigidos para a Estratégia de Lisboa, isto é, para a competitividade, o crescimento económico e o emprego em geral na Europa numa base sustentável. Enquanto os elevados preços do petróleo afectam todas as economias mundiais, os excessivos preços da electricidade podem afectar em particular a EU-25.

5.8 Alguns dos actuais sistemas nacionais de apoio tendem a ser muito dispendiosos, colocando em risco tanto os interesses dos consumidores como a competitividade das indústrias europeias. Os actuais sistemas de apoio e os custos de rede (partindo do princípio que os objectivos da UE em matéria de renováveis serão realmente alcançados em 2010) representam um aumento de 13 % nos preços grossistas da electricidade, ou até mesmo de 25 %, se os níveis de apoio — já aplicados na Alemanha — fossem de facto exigidos para alcançar o objectivo. O valor sobe para 34 % se incluirmos os custos da rede e da regulamentação. O custo equivalente resultante por tonelada de CO₂ evitado estima-se em 88€, 109€ e 150€, respectivamente.

5.9 Por conseguinte, os mecanismos de apoio devem ser considerados e atribuídos cuidadosamente. Devem ser eficientes e rentáveis, permitindo os resultados almejados a custo mínimo. Algumas formas de renováveis que já se encontram próximo dos preços de mercado necessitam de pouco apoio mas outras ainda carecem de apoio apenas às medidas de I&D.

No caso da biomassa, devem ser considerados os usos não apoiados de produtos oriundos de áreas geográficas limitadas. O aumento dos preços da energia genérica (sobretudo fóssil) é motivo para reavaliar as necessidades e os níveis de apoio. Particularmente importantes são os efeitos do sistema de comércio de emissões, que, tal como existe, já provocou a subida dos preços da electricidade. Para alcançar um objectivo idêntico, devem ser evitadas medidas duplas ou sobrepostas.

5.10 São necessários sistemas de apoio para que as novas tecnologias se aperfeiçoem e entrem no mercado, mas estes não podem ser mantidos indefinidamente. Há que considerar com cautela os efeitos no emprego, por forma a não criar emprego que deixará de existir quando os apoios terminarem.

5.11 A directiva comunitária E-FER estabelece que é da competência dos Estados-Membros organizar este apoio. Isto levou muitas vezes a um retalho de mecanismos de apoio incoerente e distorcedor dos mercados. O resultado é a perda de sinergias, e, em algumas partes da UE, a falta de incentivos e dinamizadores do mercado, enquanto custos desnecessaria-

mente elevados aumentam em outros sítios. Tal poderia ser evitado, em grande parte, com uma abordagem europeia comum. O CESE já abordara este problema no seu parecer sobre a directiva relativa à E-FER (ver nota de rodapé 1). Enquanto parece não existir uma solução europeia comum ideal, a escolha de sistemas nacionais de apoio parece tender para o aumento do uso de certificados verdes. Com as experiências acumuladas, conclui-se que a questão tem de ser mais estudada e desenvolvida.

5.12 Após a fase «pioneira» inicial, há que reavaliar as políticas comunitárias para fontes de energia renovável. Deve ser cuidadosamente considerado o mercado energético em mutação com preços elevados e voláteis, os efeitos de políticas e medidas comunitárias relacionadas (em particular o comércio de emissões), e os objectivos da Estratégia de Lisboa. A atenção deve centrar-se na garantia de um desenvolvimento constante a longo prazo, através da concentração na I&D e no desenvolvimento tecnológico.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O crédito hipotecário na UE»

COM(2005) 327 final

(2006/C 65/21)

Em 19 de Julho de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o: «Livro Verde — O crédito hipotecário na UE»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de Novembro de 2005, sendo relator **U. BURANI**.

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 97 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Síntese da posição adoptada

1.1 O Livro Verde sobre o crédito hipotecário à habitação na UE insere-se no âmbito da política de integração dos serviços financeiros a nível europeu e está a ser examinado pelos sectores interessados.

1.2 O Comité, embora concordando com os objectivos que a Comissão se propõe atingir, considera que a integração plena dificilmente poderá ser uma realidade a curto prazo. Com efeito, há que ter em conta que os mercados de crédito hipote-

cário na UE são extremamente heterogéneos, apresentando cada um deles características próprias.

1.3 No Livro Verde, a Comissão coloca diversas questões, às quais o Comité se propõe responder. O primeiro conjunto de questões diz respeito à protecção dos consumidores. A este respeito, o CESE solicita que os códigos de conduta sejam redigidos pelas associações representativas das instituições financeiras europeias em consulta com as associações de consumidores, controlados pelos provedores de justiça nacionais e registados nos tribunais ou câmaras de comércio. Propõe ainda que

se assegure a informação (inclusive pré-contratual) através de um conteúdo claro e transparente, exigência que deveria aplicar-se, talvez ainda com maior rigor, aos intermediários do crédito. Em matéria de reembolso antecipado, o CESE entende que o cálculo deve ser efectuado utilizando fórmulas de matemática financeira que tenham também em conta o custo efectivamente suportado pelo prestador. Quanto à questão de saber se deve ou não existir uma norma europeia que abranja tanto o método de cálculo como os elementos de custo, o CESE considera que o menor denominador comum poderia ser constituído por: despesas de elaboração do dossiê; custos de constituição da hipoteca; despesas administrativas claramente identificáveis; custo do seguro. O CESE lembra, todavia, que a proposta de normalização dos contratos de crédito hipotecário não deve obstar à oferta de novos produtos, sob pena de travar a inovação. O CESE é igualmente favorável à criação de estruturas de mediação, mas não de estruturas de artigragem, dado que estas últimas extravasam o âmbito da protecção dos consumidores.

1.4 A Comissão coloca um segundo conjunto de questões relativas a aspectos jurídicos. A este propósito, o CESE limita-se a tecer breves considerações, salientando, antes de mais, que a regra do país de residência do consumidor limita consideravelmente a oferta. Recorda ainda que é necessário estabelecer com clareza a língua a utilizar no contrato, nos contactos e na correspondência.

1.5 O terceiro conjunto de questões diz respeito às garantias hipotecárias. O CESE considera que a Comissão deve continuar a promover a cooperação entre os proprietários e as entidades responsáveis pelo controlo dos registos (elaborando um relatório anual sobre os resultados obtidos). De uma maneira geral, o CESE entende que o projecto «Eurocrédito hipotecário» merece ser incentivado.

1.6 O último conjunto de questões respeita ao financiamento do crédito hipotecário. Em relação a este ponto, o CESE concorda com a ideia de instauração do sistema paneuropeu de refinanciamento proposto pela Comissão, mas considera que tal objectivo apenas poderá ser atingido a longo prazo e reserva-se o direito de definir a sua posição em data posterior.

2. Justificação

2.1 No quadro da sua política de integração dos serviços financeiros, a Comissão aborda a questão do crédito hipotecário à habitação na UE, propondo-se adoptar iniciativas concretas de natureza regulamentar caso os estudos e os contactos em curso demonstrem que tais iniciativas resultariam na criação de um mercado integrado mais eficiente e mais competitivo com vantagens para todos. O Livro Verde em apreço baseia-se num estudo («*The Integration of the EU Mortgage Credit Markets*») encomendado pela Comissão ao Grupo-Fórum sobre o crédito hipotecário, ainda que nem sempre se situe na mesma linha.

2.2 As reacções de todos os sectores interessados ao Livro Verde são esperadas em finais de Outubro de 2005 e serão seguidas de uma audição em Dezembro, após o que a Comissão avaliará se será necessária uma intervenção da sua parte e qual a natureza da mesma.

3. O Livro Verde (LV): Observações do Comité

3.1 Pertinência de uma intervenção da Comissão (capítulo I do LV)

3.1.1 A Comissão salienta que o crédito hipotecário constitui **um dos mercados financeiros mais complexos**, seja pela multiplicidade dos actores envolvidos, seja pela variedade de formas técnicas que pode revestir. Além disso, existe uma *relação directa entre o mercado de crédito hipotecário e a macroeconomia*, uma vez que toda e qualquer variação dos ciclos económicos e das taxas de juro influencia o volume e a evolução do crédito hipotecário. Concretamente, o aumento do volume do crédito na UE foi influenciado por factores macroeconómicos (descida das taxas de juro e forte aumento dos preços imobiliários em muitos países) e por factores estruturais (crescente liberalização e integração dos mercados financeiros).

3.1.2 Apesar destas tendências comuns, **os mercados de crédito hipotecário da UE continuam a ser profundamente diferentes**: cada um deles apresenta características próprias no que respeita aos produtos, ao perfil dos mutuários, às estruturas de distribuição, à duração dos empréstimos, às taxas de propriedade de habitação e aos mecanismos de refinanciamento. Estas diferenças resultam das diferentes atitudes adoptadas pelos Estados-Membros em matéria de regulamentação, mas também dos antecedentes económicos e sociais, que, por vezes, não se podem facilmente reduzir a um denominador comum. As intervenções do Estado no âmbito da habitação social, a fiscalidade, a regulamentação prudencial, o grau de concorrência e os riscos de insolvência, que diferem de país para país, complicam ainda mais a situação.

3.1.3 Neste quadro, não surpreende que os mercados sejam pouco integrados, mas há que ter em conta que **o nível de vendas transfronteiras de imóveis é inferior a 1% do mercado global da habitação**. A Comissão considera que os potenciais benefícios da integração seriam a descida do custo do crédito hipotecário, um grau mais elevado de defesa dos consumidores garantido por lei e um maior número de potenciais mutuários, graças à inclusão dos mutuários com um perfil creditício baixo ou incompleto.

3.1.4 O Comité concorda com os objectivos da Comissão. Considera, todavia, que as diferenças entre os diversos mercados enumerados pela Comissão (e outros que serão referidos neste documento) são de tal modo acentuadas que *a integração total se afigura muito difícil de atingir a curto prazo*. No imediato, convirá actuar nos sectores em que a harmonização não coloca dificuldades excessivas, ponderando sempre se vale a pena e sem a ambição de ditar regras — ou de as alterar — apenas pela satisfação de obedecer a imperativos programáticos ou ideológicos.

3.1.5 Importa, sobretudo, ter presente que, como já foi referido, as aquisições transfronteiras de imóveis representam apenas 1 % do mercado e dizem quase exclusivamente respeito a imóveis para férias e a imóveis em zonas transfronteiriças. Não se afigura, pois, verosímil que esta pequena parcela do mercado seja o principal objectivo da Comissão, mas sim o seu **objectivo estratégico** indicado no ponto 3.1.3 supra. Por outras palavras, a Comissão tem em vista uma integração que permita a qualquer cidadão da União adquirir um imóvel, no seu país ou noutro país, recorrendo a um intermediário financeiro do seu país, do país onde o imóvel está situado ou de um país terceiro.

3.2 Defesa dos consumidores (capítulo II do LV)

3.2.1 No que concerne ao problema da **informação**, a Comissão coloca quatro questões. Quanto à primeira, respeitante aos **códigos de conduta** (¹), o CESE observa que tais códigos são, por definição, voluntários. O problema reside no seu conteúdo. Os códigos deveriam ser elaborados pelas associações representativas das instituições financeiras europeias, em consulta com as associações de consumidores, de modo a incluírem directamente mecanismos de sanção ou a serem controlados pelos *ombudsmen* nacionais e registados nos tribunais ou câmaras de comércio. Os códigos deveriam ser subscritos por todos os membros das associações do sector e os contratos, bem como a documentação de carácter informativo, deveriam referir expressamente que o mutuante aderiu ao código de conduta.

3.2.2 A segunda questão diz respeito ao **conteúdo** da **informação**, que constitui um elemento crucial. Todos os aspectos do contrato — jurídicos, técnicos e contabilísticos — devem, com efeito, ser claros para o consumidor, mas não é fácil chegar a um compromisso satisfatório entre transparência, precisão e facilidade de compreensão. A necessidade de explicar os *termos técnicos* torna os textos mais longos e não contribui necessariamente para a sua clareza. A *casuística dos incumprimentos de obrigações contratuais e suas consequências* deveriam igualmente fazer parte da informação. O CESE sugere que as informações relativas aos aspectos mais recorrentes sejam incluídas nos códigos de conduta, com um texto uniformizado.

3.2.3 Terceira questão: as considerações supra aplicam-se igualmente, pelo menos em parte, às informações a fornecer antes da celebração dos contratos; estas últimas poderiam permitir a comparação com outras ofertas, possibilitando assim uma escolha com conhecimento de causa ao nível nacional, mas, nesta fase, dificilmente seriam úteis para uma comparação com os créditos propostos por outros países. Neste âmbito existe, todavia, uma iniciativa europeia promovida pelas federações do sector, a «*European Information Sheet*» (folha de informação europeia) e redigida com o contributo das associações de consumidores. Embora esta iniciativa tenha sido apoiada pela maior parte das instituições financeiras, de acordo com algumas fontes estaria a ser concretizada com pouca convicção num certo número de países. A Comissão está a investigar e poderá adoptar, se necessário, medidas coercivas, porventura convertendo o texto do acordo não respeitado num regulamento.

3.2.4 Quarta questão: as disposições relativas à informação devem sem dúvida aplicar-se, e porventura ainda com maior rigor, aos **intermediários do crédito** (*corretores* e outros).

3.2.5 **Em relação à prestação de serviços de assessoria ao mutuário**, a Comissão coloca duas questões. A primeira refere-se a um tema já longamente debatido: o mutuante deve ou não prestar *obrigatoriamente* assessoria sobre a melhor forma de empréstimo, duração, preço, etc.? A Comissão salienta que uma *assessoria por escrito* — como solicitado pelos consumidores — expõe o mutuante a riscos de natureza jurídica e a pedidos de ressarcimento. Dificilmente um mutuante estará disposto a assumi-los, sobretudo dada a dificuldade de provar, *a posteriori*, que não dispunha de todos os elementos de avaliação necessários nem podia prever eventuais circunstâncias futuras. Tornar obrigatória a prestação de assessoria reduziria significativamente a oferta de crédito, não sendo, por isso, desejável. Todavia, não é de excluir que, sob a pressão da concorrência, alguns mutuantes ou intermediários decidam oferecer este serviço, gratuitamente ou mediante pagamento.

3.2.6 Quanto à segunda questão, relativa à responsabilidade **por qualquer assessoria ou informação** prestadas por escrito, voluntária ou obrigatoriamente, há que **distinguir entre assessoria e informação**. No que respeita à assessoria, a resposta consta da segunda parte do ponto anterior. Ao invés, qualquer informação errada ou omitida — deliberadamente ou por negligência — implica uma *responsabilidade do mutuante*. Importa, contudo, que fique claro o âmbito da informação, que não pode limitar-se à mera apresentação dos aspectos técnicos. Deve, sim (ou deveria) assegurar que o consumidor dispõe de todos os elementos úteis para efectuar uma escolha final independente e bem ponderada. Os códigos de conduta, ou, em última instância, o código civil, deveriam fornecer um guia para a resolução de eventuais litígios.

3.2.7 Em matéria de **reembolso antecipado** (RA), a Comissão coloca três questões. A primeira retoma um tema já longamente debatido: a possibilidade de reembolso antecipado deve ser um *direito legal do consumidor ou uma opção das partes*? Em geral, o RA é solicitado pelo consumidor em caso de variações da taxa que lhe são desfavoráveis, tanto no caso de empréstimos a taxa fixa como de empréstimos a taxa variável, como as que ocorreram em determinados países na sequência de uma forte inflação. Em qualquer caso, o RA é *sempre* solicitado pelo consumidor e muito raramente rejeitado pelo mutuante, independentemente de estar ou não previsto no contrato. Mais do que a possibilidade ou impossibilidade de RA, a questão que se põe é a seguinte:

3.2.8 **Como deveriam ser calculadas as comissões relativas a um RA?** As técnicas de financiamento do crédito hipotecário variam de país para país, mas, regra geral, o mutuante obtém fundos mediante a emissão de obrigações garantidas pelas hipotecas sobre os imóveis que vende no mercado primário ou secundário. As técnicas e os produtos, entre os quais se conta a reafectação da cobertura hipotecária («*equity release*»), que é um produto completamente novo, variam também substancialmente em função da duração dos empréstimos, das taxas fixas ou variáveis, da remuneração, das técnicas e dos usos do mercado. Um RA representa uma vantagem para o consumidor e um ónus para o mutuante, que deve — em termos muito aproximados e simplificados — reafectar o

(¹) JO C 221 de 8.9.2005.

montante recebido antecipadamente à recompra das obrigações não garantidas. A matemática financeira fornece as fórmulas para calcular o ónus do mutuante, que varia em função do período ainda por decorrer, da evolução das taxas e da situação do mercado. O CESE considera que a resposta a esta questão pode ser a *aplicação do princípio da equidade: calcular os custos que o RA efectivamente implica para o mutuante a par da vantagem que representa para o consumidor*. As regras de cálculo deveriam ser incluídas no código de conduta ou, melhor ainda, em cada contrato.

3.2.9 As regras de cálculo deveriam ser incluídas no código de conduta ou, melhor ainda, em cada contrato. As únicas regras normalizadas possíveis nesta matéria são as da matemática financeira. Não é particularmente difícil calcular as vantagens e desvantagens de cada contrato com base no período já transcorrido e no período remanescente, nas taxas aplicadas e nas taxas praticadas no mercado. O resultado, de pura matemática financeira, deveria ser completado com o cálculo das vantagens ou desvantagens, para a instituição financeira, no período em exame, decorrentes do reinvestimento da liquidez obtida antecipadamente. Em qualquer caso, dever-se-ia excluir o pagamento de sanções.

3.2.10 A resposta à terceira questão, ou seja, a forma **como o consumidor deveria ser informado das possibilidades de RA**, já foi dada na última parte do ponto anterior. Com efeito, não se vê razão para que a possibilidade de RA não seja incluída, tanto nas informações a fornecer antes da celebração do contrato como nas informações pontuais e, melhor ainda, também no contrato.

3.2.11 Em relação à **taxa anual de encargos efectiva global (TAEG)**, são colocadas quatro questões. A primeira refere-se a um tema já amplamente debatido nas fases que antecederam a adopção da directiva correspondente, ou seja, **se a finalidade da TAEG é a informação, a comparação ou ambas**. O facto de, decorridos vários anos, a Comissão voltar a colocar esta questão parece querer indicar que subsistem dúvidas a este respeito. A fórmula adoptada para calcular a TAEG obedece a uma *lógica matemática e económica* precisa e, na intenção do legislador, devia obedecer igualmente a critérios de *informação, de transparência e de possibilidade de comparação*. Na prática, porém, o consumidor que não seja perito em matemática financeira tem de limitar-se a tomar conhecimento do valor que lhe é comunicado. Assim, os requisitos de informação e de transparência só formalmente são respeitados. *A comparação com outras ofertas é possível desde que os diversos proponentes ofereçam exactamente o mesmo produto, tenham seguido os mesmos métodos de cálculo e os valores utilizados para os cálculos sejam indicados de forma pormenorizada*.

3.2.12 A segunda questão, ou seja, **se deve vigorar uma norma europeia respeitante tanto à metodologia de cálculo como aos elementos de custo**, suscita, sem dúvida, uma resposta em princípio *positiva*. Na prática, contudo, a definição de tal norma não será possível enquanto não existirem sistemas harmonizados, produtos exactamente comparáveis e procedimentos administrativos normalizados, objectivo que não é fácil de atingir a curto prazo.

3.2.13 Quanto à terceira questão, isto é, **que tipos de elementos de custo deveriam ser previstos por uma norma**

europeia, o CESE considera que *as despesas de dossiê, os custos de constituição da hipoteca, as despesas administrativas claramente identificáveis e o custo do seguro* poderiam constituir o menor denominador comum. Numa primeira aproximação, tal deveria bastar para que o consumidor pudesse comparar as diversas ofertas. Cada mutuante poderia, todavia, alertar claramente os consumidores para o risco de uma escolha demasiado fácil baseada *apenas* numa TAEG calculada da forma acima referida.

3.2.14 A última questão, ou seja, se seria ou não desejável que o mutuante apresentasse *separadamente* informações sobre os custos não incluídos no cálculo da TAEG e sobre os efeitos concretos desta taxa, tais como o custo mensal ou o custo global do empréstimo, suscita duas respostas distintas. Quanto à primeira parte da questão, a resposta do CESE é afirmativa, nomeadamente porque a apresentação dos custos não incluídos na TAEG permitiria anular a reserva em relação à comparação das condições mencionada no ponto anterior. Quanto à apresentação dos efeitos «concretos» da TAEG no sentido indicado pela Comissão, o CESE entende que será sem dúvida possível e que existem programas informáticos capazes de satisfazer esta exigência, se é que se trata verdadeiramente de uma exigência. A dúvida surge pelas razões expostas no ponto 3.2.11: o consumidor corre efectivamente o risco de ficar ainda mais confuso se se vir confrontado simultaneamente com um plano financeiro de reembolso que lhe é verdadeiramente útil e outro plano que, embora correcto do ponto de vista da matemática financeira, se afasta do primeiro.

3.2.15 A Comissão coloca quatro questões em relação à **regulamentação da usura e variação das taxas de juro**. No que se refere à primeira, ou seja, quais são as implicações, para a integração dos mercados, da regulamentação da usura (existente em alguns Estados-Membros), cumpre fazer uma observação prévia. Nos Estados-Membros cuja legislação estabelece limites para as taxas de juro, tais limites parecem ter sido fixados tendo em mente o crédito ao consumo, as contas correntes a descoberto e os créditos pessoais, mas *não* — no entender do CESE — o crédito hipotecário. Em qualquer caso, o problema é delicado: um Estado-Membro que tivesse fixado limites poderia pretender processar o mutuante de outro país que houvesse infringido uma regulamentação à qual esse mutuante não estava sujeito, mas que dizia respeito a um contrato válido no seu território. *A regulamentação nacional em matéria de usura constitui, em todo o caso, um obstáculo à integração dos mercados*.

3.2.16 A segunda questão diz respeito à possibilidade de examinar o problema das taxas de usura num contexto mais lato, sem ligação específica com o crédito hipotecário. A resposta do CESE a esta questão é *afirmativa: as diversas regulamentações nacionais existentes poderiam ser utilmente substituídas por uma legislação comunitária se uma análise mais aprofundada demonstrasse essa necessidade*. O CESE alerta, todavia, para o risco de soluções simplistas: uma taxa de usura uniforme poderia, com efeito, não ter em conta as características próprias de cada mercado. Em particular, o estabelecimento de uma taxa única não faria sentido, devendo essa questão ser deixada à discrição dos Estados-Membros uma vez resolvido o problema referido na última parte do ponto 3.2.15.

3.2.17 A terceira questão é a de saber se as restrições existentes em alguns Estados-Membros em matéria de aplicação de taxas de juro composto constituem ou não um obstáculo à integração dos mercados. A resposta do CESE não pode deixar de ser idêntica à que deu em relação às taxas de usura no ponto anterior. Além disso, a Comissão deveria controlar o nível das taxas de juro *simples* nos países que não aplicam taxas de juro composto: sempre que essas taxas fossem, *em média*, superiores às de outros países para operações comparáveis, poderia levantar-se a suspeição de que a perda de juros compostos fora compensada por juros simples mais elevados, de acordo com uma lógica de mercado não transparente e sem vantagens para o consumidor.

3.2.18 A quarta questão diz respeito à reafecção da cobertura hipotecária («*equity release*»), e é a seguinte: qual o seu impacto sobre o desenvolvimento das restrições à aplicação de juros compostos? Dado tratar-se de um produto novo, sobre o qual não existem experiências aprofundadas, o CESE abstém-se de tomar posição e deixa a resposta para os técnicos com experiência específica do mercado.

3.2.19 No que respeita à **normalização dos contratos de crédito**, a Comissão observa que esta matéria se insere no âmbito mais vasto da iniciativa no domínio do direito europeu dos contratos. A normalização poderia ser atingida pelo processo de harmonização tradicional ou através do denominado «26.º regime», um instrumento jurídico paralelo às legislações nacionais que pode ser utilizado, com o acordo das partes, como alternativa àquelas. O CESE é de opinião que a primeira alternativa é, neste momento, prematura e a segunda só poderia constituir uma verdadeira opção após se ter verificado, com um estudo aprofundado das legislações e dos contratos dos vinte e cinco países, que o instrumento «paralelo» não é contrário às regulamentações e legislações dos mesmos. Em todo o caso, **importa que as regras de normalização não constituam um obstáculo à oferta de novos produtos, o que se traduziria num travão à inovação.** Todavia, e enquanto se aguarda a resolução dos diversos problemas, não deverá ser difícil chegar a um acordo entre as instituições financeiras, os consumidores e a Comissão quanto a um contrato de base que inclua, pelo menos, as cláusulas mais correntes e comuns a todos os tipos de contratos.

3.2.20 As duas últimas questões referem-se às **estruturas jurídicas para a defesa dos direitos do consumidor**. Em todos os países existem estruturas de mediação ou de arbitragem alternativas às judiciais, que são, não raro, demasiado lentas e dispendiosas para o consumidor. A Comissão solicita, em primeiro lugar, a apresentação de opiniões sobre a **possibilidade de impor aos Estados-Membros a criação de estruturas de mediação ou de arbitragem específicas para o crédito hipotecário**. Em princípio, o CESE é favorável a estruturas de mediação, mas não a estruturas de arbitragem, dado que estas últimas extravasam o âmbito da protecção dos consumidores. Observa ainda que **o direito do crédito hipotecário está, pela sua natureza, ligado a um conjunto de outras disposições legislativas ou regulamentares:** processo civil, sucessão, falência, propriedade, normas do registo predial e regras fiscais. Uma estrutura alternativa à dos tribunais, capaz

de tomar decisões que resistam a impugnações fáceis, poderia ver-se na necessidade de se dotar de estruturas e recursos análogos aos dos próprios tribunais. Dado, porém, que alguns Estados-Membros parecem estar abertos a esta possibilidade, poderiam, após uma fase experimental adequada, transmitir as suas observações para que se pudessem retirar ensinamentos úteis para uma eventual adopção generalizada.

3.2.21 A Comissão solicita a apresentação de opiniões sobre a possibilidade de reforçar a credibilidade dos meios de recurso alternativos existentes, nomeadamente na área do crédito hipotecário. O CESE julga saber que os meios existentes produzem resultados bastante positivos, que poderiam, em muitos casos, ser melhorados se se acelerassem os processos de decisão. No que concerne especificamente ao crédito hipotecário, e recordando o ponto anterior, o CESE faz notar que as estruturas de mediação ou arbitragem deveriam ser *credíveis para ambas as partes, e não apenas para o consumidor*. O custo de um litígio, em média elevado, exige que as decisões sejam *equitativas e inatacáveis, nomeadamente do ponto de vista jurídico*, para evitar o posterior recurso aos tribunais.

3.3 Questões jurídicas (capítulo III do LV)

3.3.1 A Comissão considera aconselhável que os aspectos jurídicos relativos ao sector do crédito hipotecário sejam abordados no âmbito do processo de reexame da Convenção de Roma de 1980 em curso, convenção que será transformada em regulamento europeu. Quanto ao **direito aplicável**, estão a ser examinadas três soluções:

- prever um *regime específico* para o direito aplicável aos contratos no domínio do crédito hipotecário. Para o efeito, poderia proceder-se ao alinhamento deste direito com o dos países em que se situa o imóvel;
- continuar a sujeitar estes contratos aos *princípios gerais consagrados na Convenção de Roma*, continuando as partes a dispor de total liberdade para decidir do direito aplicável, sob reserva da aplicação das regras vinculativas do país de residência do consumidor;
- *excluir da aplicação das regras vinculativas vigentes no país de residência do consumidor os contratos de crédito hipotecário*, na condição de ser assegurado um elevado grau de defesa dos consumidores a nível «europeu»;
- no que diz respeito ao direito aplicável às garantias reais («*collateral*»), a Comissão não vê razão para que se abandone o princípio consagrado, segundo o qual o direito aplicável é o do país em que se situa o imóvel. O CESE concorda plenamente com este ponto de vista.

3.3.1.1 Seria conveniente elaborar um parecer separado sobre as três soluções referidas no ponto anterior. Trata-se, com efeito, de uma matéria complexa e cada uma das soluções apresenta vantagens e desvantagens. O CESE limita-se, pois, a tecer breves considerações de fundo.

- a) nenhuma das três soluções pode ser aplicada sem inconvenientes ao caso de um consumidor residente num país A, de um mutuante residente num país B e de um imóvel situado num país C (que poderia mesmo situar-se fora da UE);

- b) a regra do país de residência do consumidor limita consideravelmente a oferta — ou, melhor dito, a possibilidade de acesso do consumidor aos serviços de um mutuante residente noutro país: o mutuante mostra-se, em geral, reticente a assinar um contrato sujeito a leis que não conhece, sabendo que, em caso de litígio, deverá recorrer a assistência jurídica no estrangeiro e utilizar uma língua que não é a sua;
- c) é necessário estabelecer com clareza a língua a utilizar no contrato, nos contactos e na correspondência; a decisão de optar pela língua do consumidor constituiria um elemento dissuasor para o mutuante, que acresceria ao referido na alínea b).

3.3.2 Ao abordar a questão da **apreciação da fiabilidade creditícia do cliente**, a Comissão alude a diversos problemas já tratados em relação a um sector análogo (crédito ao consumo), e considera que o problema mais urgente é o de **assegurar o acesso transfronteiras em condições não discriminatórias às bases de dados**. Na opinião do Comité, **o direito de acesso é necessário**, mas, para o assegurar, deverão ser adoptadas *regras apropriadas que definam quem goza desse direito, em que condições e com que garantias para o consumidor*. O CESE chama ainda a atenção para um aspecto jamais referido: não raras vezes, o comprador de um imóvel, quer se trate da residência principal ou de um imóvel para férias, não consta de qualquer banco de dados porque nunca recorreu ao crédito. Neste caso, a busca de informações fiáveis torna-se problemática, demorada e dispendiosa.

3.3.3 A Comissão aborda, em seguida, a questão da **avaliação dos bens imobiliários**, interrogando-se sobre se é viável uma **norma europeia** ou se seria aconselhável uma intervenção para **assegurar o reconhecimento mútuo das normas nacionais**. O CESE entende que a primeira hipótese é de afastar *a priori*, sem necessidade de análise mais aprofundada. Quanto à segunda hipótese, os peritos consideram que as normas nacionais, ou mesmo regionais, são uma utopia de que nos devemos precaver. Por serem demasiado heterogéneas, contribuem para criar um mercado imobiliário com características eminentemente *locais*. Toda e qualquer tentativa de harmonização correria o risco de gerar confusão. O CESE subscreve este ponto de vista.

3.3.4 É posto à discussão outro aspecto importante: a **venda forçada** do bem hipotecado. O LV constata que, neste domínio, existe uma extrema diversidade em termos de procedimentos, duração e custos, o que entrava a actividade de concessão de crédito transfronteiras. Propõe, por isso, uma **abordagem progressiva, destinada a incentivar a introdução de melhorias nos procedimentos de venda forçada**: em primeiro lugar, recolher informações sobre o custo e a duração destes procedimentos, de forma a elaborar um «painel de avaliação» actualizado regularmente; caso tal se revele ineficaz, **ponderar a possibilidade de adoptar medidas mais robustas**. O CESE considera que a recolha de informações e a elaboração de um «painel de avaliação» seria uma espécie de «pressão moral» sobre os Estados-Membros cujos procedimentos são pouco eficazes e dispendiosos. Isto poderia dar aos mutuantes e às associações de consumidores um bom ensejo para pressionarem as autoridades nacionais a adoptar medidas adequadas para melhorar a

situação. Ir mais além, ameaçando com a adopção de «medidas mais robustas», afigura-se irrealista. Com efeito, uma iniciativa desse tipo teria muito poucas possibilidades de merecer o acordo dos Estados-Membros. Além disso, a hipótese de minar os alicerces de sistemas judiciais no seu conjunto apenas para promover o crédito hipotecário transfronteiras (que, hoje, representa apenas 1 % do total europeu e que, de acordo com as previsões mais optimistas, não ultrapassará 5 % no futuro) parece não ter em conta o sentido das proporções.

3.3.5 Outro obstáculo à plena integração dos mercados que, de momento, permanece inultrapassável, é o problema da **fiscalidade**. A Comissão, dando mostras de realismo, não prevê uma harmonização neste domínio. Mas existem outros obstáculos, que podem ser removidos. Diversos Estados-Membros **recusam a dedução, para efeitos fiscais, dos juros pagos pelos seus contribuintes sobre créditos hipotecários concedidos por mutuantes estrangeiros**; noutros casos, **os juros recebidos pelos mutuantes nacionais são taxados sem levar em linha de conta os juros pagos para o refinanciamento dos empréstimos, enquanto os mutuantes estrangeiros estão sujeitos ao pagamento do montante bruto dos juros a cargo dos devedores nacionais**. Em ambos os casos, trata-se de uma infracção dos tratados ou da legislação comunitária: o primeiro é contrário aos artigos 49.º e 56.º do Tratado, como o confirmam dois acórdãos do Tribunal de Justiça, e o segundo será objecto de uma acção directa da Comissão, *que conta com o inteiro apoio do CESE*.

3.4 Garantias hipotecárias (capítulo IV do LV)

3.4.1 Os **registos prediais** são um elemento fundamental para a certeza do direito de propriedade. Parece, contudo, que os registos nem sempre reflectem os direitos de terceiros sobre a propriedade. Para o correcto funcionamento do crédito hipotecário transfronteiras (incluindo o refinanciamento), é necessária uma boa compreensão do conteúdo e do funcionamento dos registos prediais. A Comissão **financiou um projecto-piloto (EULIS) que visava reforçar a cooperação entre os proprietários e as entidades responsáveis pelo controlo dos registos, projecto que poderia, nomeadamente, ser de grande utilidade para muitos dos novos Estados-Membros**. Ora, a Comissão interroga-se sobre a **proficuidade de continuar a desempenhar um papel activo nesta iniciativa e sobre se, atendendo ao interesse destes registos para os mutuantes e para os investidores, estes não deveriam contribuir e investir nestas iniciativas**. O CESE entende que a Comissão deve prosseguir a sua importante missão de promover a colaboração, elaborando um relatório anual sobre os resultados obtidos. Não considera, todavia, que o financiamento dos projectos de colaboração incumba a uma só categoria de utilizadores (que nem sequer é a principal), visto que *manter registos prediais é do interesse do Estado e da colectividade e que os registos e o acesso já são pagos*.

3.4.2 A ideia dos «Eurocréditos hipotecários» não é nova, mas não foi ainda testada no mercado, nem mesmo como projecto-piloto. Essencialmente, o objectivo do **Eurocrédito hipotecário seria reduzir a ligação entre crédito e garantia hipotecária: esta última faria parte de um pool europeu de garantias destinadas a cobrir títulos emitidos no mercado**.

O projecto parece atraente e ir ao encontro da ideia de um mercado imobiliário europeu integrado. O CESE considera que o projecto merece ser incentivado. A sua concretização seria um primeiro passo para a integração dos mercados, uma integração realizada pelo próprio mercado, e não pela via regulamentar.

3.5 Financiamento do crédito hipotecário (capítulo V do LV)

3.5.1 Os sistemas de refinanciamento diferem de país para país, mas, essencialmente, baseiam-se em *obrigações* cuja garantia para o investidor é constituída pelos imóveis objecto de hipoteca. Nos sectores interessados, ganha força a ideia de que uma maior integração dos mercados seria facilitada pela criação de um mercado paneuropeu destes títulos. A Comissão subscreve este ponto de vista, mas faz notar que a questão deve ser aprofundada. Um sistema paneuropeu de refinanciamento teria, no entender da Comissão, o mérito de aumentar o número de fontes de financiamento, reforçar a liquidez dos mercados e, de forma mais lata, permitir uma diversificação dos riscos. Facilitaria ainda a integração dos mercados secundários, que depende da integração dos mercados primários. O CESE concorda, mas partilha o ponto de vista dos que consideram que se trata de um objectivo a longo prazo.

3.5.2 A **transferibilidade dos empréstimos hipotecários** é uma condição prévia essencial. A Comissão tenciona criar um grupo de trabalho *ad hoc*, constituído pelas partes interessadas, que será incumbido de examinar a oportunidade de uma acção relativa aos aspectos de refinanciamento e suas modalidades, e afirma que gostaria de avaliar **em que medida a criação de um mercado paneuropeu de financiamento hipotecário poderia ser incentivada através de iniciativas lideradas pelo mercado** (por exemplo, no que diz respeito à definição de normas em matéria de documentação e de modelos a serem utilizados no âmbito das actividades de financiamento transfronteiras). O CESE considera que a resposta deve ser dada

pelos operadores do mercado, pois só eles dispõem dos conhecimentos necessários para fornecerem elementos de apreciação baseados na experiência.

3.5.3 A última questão colocada pela Comissão levanta um problema de capital importância para o futuro dos mercados. Com efeito, a Comissão interroga-se sobre se a actividade de concessão de empréstimos hipotecários deve ser reservada às instituições de crédito ou se, e em que condições, esta actividade poderia ser igualmente desenvolvida por instituições que *não* aceitam depósitos ou outros montantes reembolsáveis, não sendo assim abrangidas pela definição comunitária de instituição de crédito e, deste modo, pelas regras prudenciais. O CESE observa, antes de mais, que, para assegurar a estabilidade e a solidez dos mercados, não basta o controlo efectuado pelas autoridades responsáveis pelos mercados mobiliários, impondo-se uma vigilância eficaz de todas as instituições financeiras que neles participam. A defesa do consumidor levou à criação de normas *prudenciais*, e é nesta óptica que toda e qualquer proposta nova deve ser examinada.

3.5.4 As instituições do tipo previsto pela Comissão deveriam **operar apenas com meios próprios**, o que é dificilmente exequível e exigiria um *controlo permanente* para assegurar que as condições iniciais se mantêm. Em qualquer outra hipótese, é inevitável o recurso a fundos externos, independentemente da forma técnica utilizada. A conclusão do CESE é a de que **as instituições do tipo descrito pela Comissão devem estar sujeitas a controlos prudenciais**, quer sejam de natureza bancária ou de outra natureza. Em segundo lugar, é essencial a **manutenção da igualdade de condições de concorrência, pelo que as normas aplicadas às instituições de crédito — particularmente as relativas à solvabilidade e à liquidez — devem ser igualmente aplicadas às instituições de outra natureza**. Se os princípios subjacentes à *supervisão prudencial* ainda têm sentido, não se vê razão para que haja excepções.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça»

COM(2005) 184 final

(2006/C 65/22)

Em 10 de Maio de 2005, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 14 de Novembro de 2005 (relator: L. PARIZA).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 98 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004 aprovou o segundo programa plurianual para a criação de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça na União Europeia — o Programa da Haia ⁽¹⁾. O Programa estabelece orientações gerais e específicas para os próximos cinco anos (2005-2009) no que se refere a políticas de desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ).

1.2 O Conselho Europeu instou a Comissão Europeia a apresentar um «plano de acção» que traduza em acções concretas as orientações apresentadas no Programa da Haia. Nesse sentido, em 10 de Maio de 2005, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação intitulada «Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» ⁽²⁾, que apresenta os objectivos estratégicos para os próximos cinco anos e inclui um calendário para a adopção do pacote de políticas e iniciativas legislativas neste domínio.

2. Conclusões

2.1 Cinco anos após Tampere, não se cumpriram os objectivos previstos. A UE não é um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Apesar de o Programa da Haia ser menos ambicioso, os seus objectivos são extremamente importantes.

2.2 A criação de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça exige um equilíbrio adequado entre as três dimensões, que não é suficientemente garantido pelo Programa da Haia. As políticas a adoptar em matéria de segurança deverão salvaguardar os valores da liberdade e da justiça. O CESE considera que a base destas políticas deve ser a protecção dos direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e pela Carta de Direitos Fundamentais da UE.

2.3 O CESE deseja que a política de segurança seja eficaz e defenda os cidadãos numa sociedade livre e aberta, regida pela lei e pela justiça, no quadro do Estado de Direito. No dia em que, em nome da luta contra o terrorismo, se adoptarem legislações desproporcionadas que sacrifiquem, a pretexto da segurança, os direitos humanos, concederemos aos terroristas a sua primeira vitória. A sociedade civil europeia deve assumir um papel activo e crítico quanto a este assunto.

2.4 O CESE aspira a que se desenvolva uma cidadania da União Europeia, que deverá ser uma cidadania activa. Propomos uma cidadania de maior qualidade, mais aberta, equitativa e integradora, sem qualquer discriminação.

2.5 Importa que a União Europeia disponha de um procedimento comum de asilo e de um estatuto uniforme baseado no respeito da Convenção de Genebra.

2.6 A UE necessita de uma política comum de imigração com uma legislação harmonizada, não apenas para prevenir a imigração irregular e lutar contra as redes criminosas do tráfico de seres humanos, mas também para admitir novos imigrantes através de procedimentos legais, transparentes e flexíveis.

2.7 Deve-se garantir aos imigrantes e aos requerentes de asilo um tratamento justo e conforme ao direito humanitário, à Carta dos Direitos Fundamentais e à legislação de combate à discriminação. Importa desenvolver políticas de acolhimento e de integração.

2.8 O Programa da Haia deve reforçar a liberdade, a segurança e a justiça e consolidar a eficácia, a legitimidade, a confiança mútua, a igualdade e a proporcionalidade, pelo que deverá utilizar o acervo comunitário e dispor de toda a «engrenagem» institucional necessária.

⁽¹⁾ O Programa da Haia: consolidação da liberdade, segurança e justiça na União Europeia, Conselho, JO C 53, de 3/3/2005.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça, COM(2005) 184 final, Bruxelas, 10/5/2005.

2.9 Importa reduzir a actual complexidade jurídica e institucional destas políticas. O facto de muitos destes assuntos permanecerem incluídos no âmbito intergovernamental (terceiro pilar) dificulta a eficácia e limita as possibilidades do método comunitário. O projecto de Tratado Constitucional proporciona uma resposta eficaz e coerente a muitos dos problemas patentes na cooperação em assuntos de liberdade, segurança e justiça.

2.10 Não obstante o projecto de Tratado Constitucional incluir novas bases jurídicas para o desenvolvimento dessas políticas, o actual Tratado inclui igualmente instrumentos úteis que devem ser utilizados.

2.11 O espaço europeu de justiça dever-se-á basear na confiança e no reconhecimento mútuo das decisões judiciais. São igualmente necessários novos instrumentos legislativos.

2.12 Importa garantir que cada medida legislativa desenvolvida no âmbito da dimensão «segurança» seja avaliada de forma exaustiva e periódica e submetida a um controlo democrático pelo Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Esta é a única forma de estabelecer um verdadeiro espaço comum de liberdade, segurança e justiça na União Europeia.

2.13 Os objectivos definidos no Programa da Haia e no Plano de Acção só poderão ser alcançados com recursos financeiros adequados. A Comissão Europeia apresentou três programas-quadro (Abril de 2005) que são analisados, respectivamente, por três pareceres ⁽³⁾ do CESE.

3. Observações na generalidade

3.1 Após a comunitarização da vertente Justiça e Assuntos Internos com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão em 1999, o Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999) adoptou o primeiro programa plurianual relativo a estas políticas: o Programa de Tampere.

3.2 Cinco anos depois, progrediu-se significativamente na criação de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Na opinião do Conselho, «lançaram-se os alicerces de uma política comum de asilo e imigração, preparou-se a harmonização dos controlos nas fronteiras, melhorou-se a cooperação policial e realizaram-se grandes avanços nos fundamentos da cooperação judiciária com base no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais» ⁽⁴⁾.

3.3 Todavia, o último relatório bianual de resultados da Comissão Europeia, o «marcador» de avaliação do progresso alcançado no primeiro semestre de 2004 ⁽⁵⁾, dá a entender que

⁽³⁾ Cf. os pareceres SOC/210-211-212 (relatores: B. KING, A. LE NOUAIL MARLIERE, M. CABRA DE LUNA).

⁽⁴⁾ Programa da Haia, *op. cit.*, Introdução.

⁽⁵⁾ Comunicação da Comissão, Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações, COM(2004) 401 final, Bruxelas, 2/6/2004.

o nível de convergência alcançado nas várias áreas políticas não foi o almejado.

3.4 Deve ser tido em conta que há grandes dificuldades em adoptar políticas comuns e normas harmonizadas no domínio da liberdade, segurança e justiça: os sistemas jurídicos, as orientações políticas e, por vezes, os interesses nacionais, são distintos. A experiência da integração europeia em outras políticas revela que, havendo uma vontade política forte entre os Estados e uma liderança clara da Comissão, é possível superar os obstáculos.

3.5 O CESE considera o balanço global insuficiente. Muitos dos objectivos específicos acordados em Tampere não foram cumpridos e a qualidade de muitas das políticas adoptadas ficou aquém da esperada.

3.6 O Programa da Haia veio assumir a difícil tarefa de consolidar e impulsionar a criação de um espaço comum de liberdade segurança e justiça. Os desafios são vários e complexos ⁽⁶⁾.

3.7 Ao contrário de Tampere, o Programa da Haia não inclui políticas inovadoras, sendo pouco ambicioso e baseando-se na necessidade de aplicar e avaliar de forma mais efectiva as políticas existentes no domínio da liberdade, segurança e justiça.

3.8 Também não proporciona os instrumentos necessários para superar com êxito as barreiras à maior convergência das políticas. O CESE considera que, devido à fraca ambição do Programa da Haia, não se alcançará um marco legislativo coerente, de qualidade, global e efectivo que garanta «um equilíbrio adequado entre liberdade, segurança e justiça».

3.9 As referidas barreiras mantêm as suas raízes nas políticas dos Estados-Membros: a falta de eficácia, solidariedade, transparência, confiança mútua, proporcionalidade e equilíbrio entre liberdade, segurança e justiça.

3.10 O CESE aprecia que a Comissão Europeia tenha incluído no seu Plano de Acção «a defesa e garantia dos direitos fundamentais e da cidadania» como a primeira das dez prioridades para o desenvolvimento, nos próximos cinco anos, de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

3.11 Um aspecto positivo a destacar é o facto de, paralelamente à aprovação do Programa da Haia, se ter decidido aplicar a co-decisão e a tomada de decisões por maioria qualificada a todas as disposições do Título IV, o que pressupõe, pelo menos, a eliminação de outra das barreiras mais significativas. Todavia, lamentamos que a imigração ilegal tenha sido excluída desta medida.

⁽⁶⁾ Há que ter em conta que a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido negociaram, como parte do Tratado de Amsterdão, protocolos especiais que lhes conferem a possibilidade de permanecer fora das políticas adoptadas ao abrigo do Título IV do Tratado CE.

3.12 Nas orientações específicas, o Programa da Haia combina de forma negativa os elementos próprios da dimensão «segurança» com os de «liberdade». Políticas directamente relacionadas com segurança assumem uma prioridade clara e misturam-se com aspectos referentes à liberdade e à justiça. Este é o caso, por exemplo, das iniciativas baseadas na introdução de sistemas de biometria e novas tecnologias, a interoperabilidade de bases de dados, um maior controlo de fronteiras internas e externas e uma luta mais efectiva contra a imigração ilegal. Paradoxalmente, todas estas questões estão reunidas sob o título «Reforçar a liberdade».

3.13 Um reforço pleno da liberdade, segurança e justiça deve respeitar de forma rigorosa um equilíbrio equitativo e adequado entre as três dimensões para não prejudicar os valores fundamentais (direitos humanos e liberdades cívicas) e os princípios democráticos (Estado de Direito) partilhados por toda a União. A liberdade não deve ser reduzida ao objectivo da segurança. Algumas propostas políticas repetem um erro cometido anteriormente: sacrificar a liberdade para melhorar a segurança. A história provou que as sociedades abertas e livres são mais eficazes na defesa da segurança. A defesa dos direitos humanos fundamentais está na base dos valores actualmente partilhados pelos europeus. No dia em que, em nome da luta contra o terrorismo, se adoptarem legislações desproporcionadas que sacrifiquem no altar da segurança os direitos humanos, estaremos a oferecer aos terroristas a primeira vitória. São valores como a liberdade que nos fortalecem perante os terroristas. As políticas europeias devem ser eficazes na segurança e na protecção dos direitos fundamentais e da liberdade.

3.14 Também nas perspectivas financeiras se constata este desequilíbrio das políticas comunitárias, de tal forma que a segurança absorve a maior parte dos orçamentos (7).

3.15 O Programa da Haia deve promover, reforçar e consolidar a eficácia, a legitimidade, a confiança mútua, a igualdade, a proporcionalidade e um equilíbrio adequado entre liberdade, segurança e justiça. Há que superar a actual complexidade jurídica e institucional e garantir de forma rigorosa que o Parlamento Europeu exerce o controlo democrático adequado sobre as políticas relativas à segurança, bem como uma supervisão jurisdicional do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias do Luxemburgo.

3.16 A promoção e a protecção rigorosa da «liberdade» constitui a forma mais eficaz de lidar com os desafios com os quais a União Europeia se depara neste século, incluindo as ameaças terroristas.

3.17 As organizações de direitos humanos e todas as organizações da sociedade civil têm uma função importante no desenvolvimento das políticas que resultam do Programa da Haia.

3.18 O CESE continuará a promover uma política de associação com os interlocutores sociais e as organizações da sociedade civil para que se garanta na União Europeia um equilíbrio adequado do desenvolvimento do Programa da Haia, visto que

a liberdade, a segurança e a justiça são do interesse geral da sociedade partilhada pelas empresas, os parceiros sociais e as ONG.

3.19 O período de incerteza que teve início após os referendos em França e nos Países Baixos representa um novo desafio para o desenvolvimento das políticas de imigração e asilo, bem como para todos os assuntos incluídos no plano de acção do Programa da Haia. Apesar de o projecto de Tratado Constitucional conter novas bases jurídicas para o desenvolvimento dessas políticas, o Tratado em vigor contém instrumentos úteis que devem ser utilizados.

4. Observações na especialidade sobre o reforço da Liberdade, Segurança e Justiça

4.1 Reforçar a liberdade

4.1.1 O respeito pelos direitos fundamentais e liberdades cívicas constitui um dos pilares essenciais do projecto de integração europeia e um dos principais objectivos da União. A criação de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça deve basear-se no pleno respeito pela dimensão de liberdade integrada pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de Genebra, entre outros instrumentos chave.

4.1.2 O Programa da Haia refere o acolhimento favorável pelo Conselho Europeu da conversão do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia na Agência Europeia dos Direitos Fundamentais para a protecção e promoção dos direitos fundamentais. No final de Junho de 2005, a Comissão Europeia publicou uma proposta de regulamento (8) para a criação da Agência, que desempenhará um papel fundamental na dimensão «liberdade», proporcionando às instituições comunitárias e aos Estados-Membros os meios para o cumprimento do respeito pelos direitos fundamentais na elaboração e aplicação de políticas comunitárias. A Agência também representará um excelente ponto de contacto com a sociedade civil.

4.1.3 Cidadania da União

4.1.3.1 O desenvolvimento de uma cidadania europeia de melhor qualidade, activa, mais aberta, inclusiva e igualitária, cria a necessidade de eliminar os obstáculos que persistem no exercício de direitos que já estão definidos, ao mesmo tempo que requer a extensão dos direitos em algumas vertentes específicas.

4.1.3.2 Persistem dificuldades no exercício de alguns direitos vinculados à cidadania europeia, como a livre circulação na UE, ou o sufrágio activo e passivo em eleições locais e europeias. Há que desenvolver as medidas que permitem eliminar essas dificuldades. Do mesmo modo, as directivas contra a discriminação não foram transportadas para algumas legislações nacionais de forma adequada.

(7) Cf. pareceres SOC/210-211-212. (relatores: B. KING, A. LE NOUAIL MARLIERE, M. A. CABRA DE LUNA).

(8) Cf. Comunicação da Comissão (COM(2005) 280 final, sobre a qual o CESE está a elaborar um parecer (SOC/216)).

4.1.3.3 Os cidadãos dos novos Estados-Membros devem desfrutar de todos os direitos de cidadania estabelecidos na União sem grandes demoras. A limitação temporária dos seus direitos é uma anomalia negativa a superar rapidamente. Estas restrições causam inúmeros problemas laborais e sociais aos referidos cidadãos e constituem uma discriminação inaceitável ao serem considerados «cidadãos de segunda».

4.1.3.4 O CESE propôs ⁽⁹⁾ um novo critério de atribuição da cidadania da União: que sejam igualmente considerados cidadãos da União os nacionais de países terceiros que residam na UE de forma estável, que disponham do estatuto de residência de longa duração. Os direitos de cidadania, em especial os direitos políticos nas eleições municipais, são um instrumento fundamental para a integração dos imigrantes.

4.1.3.5 A integração dos imigrantes é essencial para a coesão social nos Estados-Membros. Caso contrário, existe o risco de exclusão social e de alienação desses imigrantes e dos seus filhos e netos, já nascidos e criados na UE.

4.1.4 Um espaço comum de asilo ⁽¹⁰⁾

4.1.4.1 Mais uma vez, a União Europeia estabelece um prazo de cinco anos para alcançar um objectivo que já foi apresentado há cinco anos: dotar-se de um sistema comum de asilo e um estatuto uniforme para as pessoas a quem se conceda asilo ou protecção subsidiária. Parece que no novo prazo de cinco anos esse objectivo será alcançado, mas é evidente que, para que possam ser dados os passos necessários, devem reduzir-se as resistências existentes até à data. Por outro lado, tão importante quanto avançar sem demoras é avançar com base em conteúdos conformes aos direitos fundamentais relacionados com o asilo. O sistema de maioria qualificada no Conselho e a co-decisão do Parlamento permitirão que a legislação a adoptar seja de maior qualidade.

4.1.4.2 O plano de acção propõe a realização de uma avaliação, em 2007, sobre a transposição e aplicação dos instrumentos existentes no domínio do asilo. Esta avaliação é certamente imprescindível, tendo em conta as disparidades na transposição e aplicação das directivas em vigor (protecção temporária; normas mínimas de acolhimento; Dublin II, etc.). A avaliação dever-se-á guiar pelo objectivo de que a aplicação dos instrumentos vigentes esteja de acordo com as obrigações decorrentes das convenções internacionais de direitos humanos e da Convenção de Genebra de 1951.

4.1.4.3 Quanto aos novos instrumentos em análise, o CESE considera positivos todos os avanços na coordenação das práticas de asilo entre Estados-Membros; o desenvolvimento do estatuto de residentes de longa duração para os refugiados; a avaliação sobre a aplicação do Fundo Europeu para Refugiados; etc.

4.1.4.4 No entanto, não é adequado pretender que os pedidos de asilo se realizem fora das fronteiras da UE. O CESE apoia a promoção pela UE da melhoria dos níveis de protecção humanitária em países terceiros, mas sem limitar ou impedir o direito internacionalmente reconhecido que permite que as pessoas que necessitam de protecção acedam ao território da UE para apresentar o seu pedido.

4.1.5 Migração legal e procedimentos de admissão

4.1.5.1 Passaram cinco anos desde o Conselho Europeu de Tampere e os objectivos previstos ainda não foram alcançados: uma política comum de imigração para a União Europeia. Percorreu-se um caminho, a Comissão elaborou inúmeras propostas políticas e legislativas, o Parlamento também adoptou inúmeras resoluções e iniciativas, mas estas não foram devidamente consideradas no Conselho. O CESE colaborou activamente com a Comissão e o Parlamento e elaborou vários pareceres para que a União disponha de uma verdadeira política comum e de uma legislação harmonizada.

4.1.5.2 A política comum de imigração da União Europeia tem de ser positiva para todos:

- para que os que chegam encontrem as suas oportunidades e recebam um tratamento justo;
- para as sociedades europeias de acolhimento;
- e para o desenvolvimento dos países de origem.

4.1.5.3 Durante os próximos anos, os europeus vão necessitar do contributo dos novos imigrantes económicos para o desenvolvimento económico e social ⁽¹¹⁾. A situação demográfica indica que a Estratégia de Lisboa pode fracassar se as políticas de imigração não forem alteradas. São necessárias políticas activas para a admissão de trabalhadores altamente qualificados e menos qualificados. Apesar de cada Estado ter as suas necessidades e características próprias, em todos faltam instrumentos políticos e legislativos que permitam a entrada legal de novos imigrantes, mantendo o equilíbrio dos mercados de trabalho.

4.1.5.4 Não se compreende que no Conselho da União Europeia alguns governos tenham vetado as propostas legislativas da Comissão e mantenham as velhas políticas restritivas de épocas anteriores. Entretanto, aumentam a economia paralela e o emprego ilegal, que constituem o verdadeiro «efeito de chamada» para os imigrantes não regularizados. Dada a inexistência de uma legislação comum europeia, os Estados-Membros estão a adoptar novas legislações com abordagens políticas muito diferentes, agravando o problema da harmonização. Estas diferentes abordagens políticas e as divergências legislativas provocam confusão e incerteza entre os cidadãos.

⁽⁹⁾ Cf. parecer sobre «Acesso à Cidadania da União Europeia», JO C 208, de 3/9/2003 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁰⁾ Cf. pareceres sobre o asilo elaborados pelo CESE (desde Tampere).

⁽¹¹⁾ Cf. parecer sobre a Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego (COM(2003) 336 final), JO C 80, de 30/3/2004 (relator: PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.5 O Conselho da União Europeia deve abandonar a regra da unanimidade e adoptar as suas decisões por maioria qualificada e por co-decisão com o Parlamento. Apenas desta forma se poderá elaborar uma legislação de qualidade. Esta alteração é urgente e deveria ocorrer antes do estudo das novas propostas legislativas. A legislação a adoptar deverá ter um elevado grau de harmonização. Uma legislação europeia de carácter minimalista, que delegue às normas nacionais os aspectos essenciais, prolongará no futuro os problemas actuais.

4.1.5.6 Para a nova legislação em matéria de admissão, é preferível estabelecer um quadro legislativo global, horizontal, do que normas sectoriais⁽¹²⁾. A proposta de directiva em matéria de admissão elaborada pela Comissão (que o CESE apoiou com algumas alterações⁽¹³⁾) permanece uma boa proposta legislativa. De forma complementar, podem elaborar-se normas específicas para questões sectoriais e condições particulares. Se o Conselho da União Europeia optar por uma abordagem sectorial (apenas para a admissão de imigrantes altamente qualificados), esta não seria útil para organizar grande parte da imigração e teria ainda um carácter discriminatório. Esta opção pode revelar-se mais fácil para o Conselho, mas afasta-se das necessidades europeias.

4.1.5.7 O projecto de Tratado Constitucional estabelece os limites para a legislação comum: o direito dos Estados-Membros a estabelecerem o número de imigrantes a admitirem no seu território. Esta limitação não constitui obstáculo a um elevado grau de harmonização legislativa. Trata-se antes de um estímulo para que a gestão nacional da imigração económica ocorra com base em procedimentos transparentes. A autoridade competente para emitir as autorizações de trabalho e residência será de cada Estado-Membro, no quadro da legislação comunitária. Desta forma, cada Estado poderá decidir, juntamente com os parceiros sociais, quais as características dos imigrantes de que necessita — de alta ou baixa qualificação, se se destinam a actividades industriais, à agricultura, à construção, aos serviços ou a todos estes.

4.1.5.8 A imigração económica tem uma forte relação com os mercados de trabalho, por conseguinte há que associar de forma adequada os parceiros sociais na elaboração e gestão destas políticas.

4.1.5.9 Apenas quando a União Europeia dispuser de uma legislação comum para a admissão de nacionais de países terceiros por motivo de trabalho, haverá maior cooperação entre todos os Estados-Membros na gestão dos fluxos migratórios e os procedimentos serão mais transparentes.

4.1.5.10 Os procedimentos de admissão deverão assentar em dois elementos: a prova de necessidades económicas e uma autorização de residência para a procura de emprego de entre seis meses e um ano de duração, que cada Estado-Membro gerirá em colaboração com os parceiros sociais.

⁽¹²⁾ Cf. parecer sobre o Livro Verde sobre a gestão da imigração económica (COM(2004) 811 final), JO C 286, de 17/11/2005 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹³⁾ Cf. parecer do CESE sobre a directiva sobre as condições de entrada e residência (COM(2001) 386 final), JO C 80, de 3/4/2002 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.11 Deverá assegurar-se um tratamento justo a todos os que se dirigirem à Europa. A legislação comunitária de admissão deve incluir os direitos dos imigrantes. A legislação de imigração deve respeitar as convenções internacionais de direitos humanos, as normas da OIT e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. De acordo com as directivas anti-discriminação, os trabalhadores imigrantes têm os mesmos direitos económicos, laborais e sociais (incluindo a segurança social) que os trabalhadores comunitários.

4.1.5.12 A directiva sobre o estatuto de longa duração contém direitos mais amplos no que toca à segurança do seu estatuto e mobilidade na União. O CESE propôs que estas pessoas também tivessem direitos de cidadania. O Comité elaborou um parecer de iniciativa para a Convenção propondo a atribuição da cidadania da União a nacionais de países terceiros residentes de forma estável ou que disponham do estatuto de residentes de longa duração.

4.1.5.13 É fundamental melhorar a cooperação com os países de origem, não apenas para evitar a imigração ilegal, mas também para que a imigração se converta num factor de desenvolvimento económico e social desses países. O CESE apoia as palavras pronunciadas há um ano no Parlamento Europeu pelo secretário-geral da ONU, Kofi ANNAN, propondo que a questão das migrações integrasse a agenda da comunidade internacional, de um ponto de vista multilateral.

4.1.5.14 O CESE elaborou um parecer⁽¹⁴⁾ de iniciativa propondo aos Estados-Membros a assinatura da «Convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias», adoptada pela Assembleia Geral da ONU em 1990 e que entrou em vigor em 2003, não tendo ainda sido ratificada pelos membros da UE.

4.1.5.15 A política comum de imigração que o CESE deseja vai além da legislação para a admissão. Há que executar um método comunitário de coordenação para melhorar:

- a luta contra a economia paralela e o emprego irregular;
- o controlo das fronteiras e a luta contra as redes criminosas de tráfico de seres humanos;
- as políticas de integração, sobre as quais o CESE elaborou várias propostas.

4.1.5.16 É um erro considerar que os imigrantes permanecerão na Europa como convidados de forma temporária. Alguns regressarão aos seus países de origem voluntariamente, mas outros estabelecerão residência por longos períodos ou de forma estável. Em 2002, o CESE organizou uma Conferência para que a integração seja um aspecto fundamental da nova política europeia de imigração. Na Conferência participaram vários peritos, parceiros sociais e as mais importantes ONGs dos 25 Estados-Membros. Nas conclusões propôs-se à Comissão Europeia um Programa para a Integração.

⁽¹⁴⁾ Cf. parecer sobre a «Convenção internacional para os trabalhadores migrantes», JO C 302, de 7/12/2004 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de um quadro europeu para a integração e com o facto de o Programa da Haia incluir alguns objectivos de integração. As perspectivas financeiras para 2007-2013 incluem também um importante orçamento para as políticas de integração, que o CESE apoia.

4.1.5.18 A integração ⁽¹⁵⁾ é um processo bidireccional entre a sociedade de acolhimento e os imigrantes. Contudo, quem dispõe dos instrumentos políticos e orçamentais são os governos, as autoridades locais e regionais e também a União Europeia.

4.1.5.19 Um Programa para a integração deve incluir, entre outros, os seguintes aspectos:

- Primeiro acolhimento: informação e aconselhamento. Ensino da língua e dos costumes;
- Integração laboral em condições de igualdade de tratamento. Por se considerar o papel dos parceiros sociais fundamental, os parceiros sociais europeus foram aconselhados a incluir esta abordagem na agenda do diálogo social;
- Acesso ao ensino sem discriminação;
- Integração na cidade, evitando os guetos urbanos degradados e segregacionistas. São necessários novos compromissos políticos das autoridades municipais e regionais;
- Acesso a cuidados de saúde e outros serviços públicos em condições de igualdade;
- A nova sociedade europeia é culturalmente plural; as identidades culturais não devem ser utilizadas com fins segregacionistas e considerações xenófobas.

4.1.5.20 As directivas anti-discriminação adoptadas são instrumentos jurídicos excelentes, mas não resolvem todos os problemas. São necessárias políticas activas e novos compromissos por parte da sociedade civil, que deve promover atitudes sociais integradoras. O CESE continuará a promover o diálogo entre as organizações da sociedade civil: nesse sentido, trabalharemos nos próximos meses num novo parecer de iniciativa destinado a promover novos compromissos para a integração por parte das autoridades regionais e municipais.

4.1.6 Luta contra a imigração ilegal

4.1.6.1 O Programa da Haia inclui a luta contra a imigração ilegal no ponto sobre o controlo de fronteiras. O CESE já manifestou o seu apoio à criação da Agência Europeia de Fronteiras ⁽¹⁶⁾, à criação a médio prazo de um sistema europeu de

guardas de fronteiras e à melhoria da coordenação das autoridades nacionais de fronteiras. O objectivo deve ser duplo: maior eficácia na luta contra as redes criminosas de tráfico de seres humanos; e a ajuda humanitária e o tratamento justo que se deve proporcionar às pessoas.

4.1.6.2 Os instrumentos que a União Europeia foi criando para a luta contra o tráfico de seres humanos contam com o apoio do CESE. Destacamos, neste sentido, a directiva destinada a definir a ajuda à imigração ilegal ⁽¹⁷⁾, a decisão-quadro sobre a luta contra o tráfico de seres humanos ⁽¹⁸⁾ e a Directiva relativa ao título de residência concedido a vítimas que cooperem com as autoridades competentes ⁽¹⁹⁾. O CESE criticou determinados aspectos dos referidos instrumentos, apoiando todavia a sua abordagem global.

4.1.6.3 Contudo, para prevenir a imigração ilegal, é necessário actuar também noutros âmbitos. É imprescindível oferecer aos imigrantes procedimentos de admissão legais, transparentes e flexíveis e lutar contra a economia paralela e o emprego irregular, impedindo a exploração laboral a que se vêem frequentemente submetidos muitos imigrantes em situação irregular.

4.1.6.4 É igualmente necessário melhorar a cooperação com os países vizinhos e de trânsito na prevenção da imigração ilegal e na luta contra o tráfico de seres humanos.

4.2 Reforçar a segurança

4.2.1 O Programa da Haia considera que «[a] segurança da União Europeia e dos seus Estados-Membros adquiriu um novo carácter urgente» após os atentados cometidos nos EUA (11 de Setembro de 2001) e em Espanha (11 de Março de 2004). O Programa propõe uma acção coordenada mais eficaz para responder aos problemas transfronteiriços comuns, em particular no domínio da segurança.

4.2.2 A Estratégia Europeia de Segurança de 12 de Dezembro de 2003 ⁽²⁰⁾, que define o papel e a responsabilidade da UE no novo contexto de segurança global, identificou o terrorismo como uma das principais ameaças do nosso século, tendo igualmente assinalado a interdependência entre os aspectos internos e externos da segurança numa Europa com fronteiras externas comuns e sem fronteiras internas e onde há uma livre circulação de pessoas.

⁽¹⁵⁾ Cf. parecer sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada», JO C 125, de 27/5/2002 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS) e parecer sobre imigração, integração e emprego, JO C 80, de 30/3/2004 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁶⁾ Cf. parecer sobre a Agência, JO C 108, de 30/4/2004 (relator: L. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁷⁾ Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002.

⁽¹⁸⁾ Decisão-quadro do Conselho, de 19 de Julho de 2002.

⁽¹⁹⁾ Directiva 2004/81/CE, de 29 de Abril de 2004.

⁽²⁰⁾ Cf. «Uma Europa segura num mundo melhor – Estratégia europeia de segurança», Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, Javier SOLANA, Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum da UE.

4.2.3 O terrorismo atenta contra os próprios pilares da democracia e do Estado de Direito: os direitos humanos e as liberdades cívicas dos cidadãos, incluindo o direito à vida. A importância fulcral de uma acção europeia concertada é evidente. A União Europeia deverá garantir um elevado grau de segurança para que se possam exercer os direitos e liberdades sem restrições. Nos termos do artigo 29.º do TUE, a União tem a obrigação de «*facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça*». Nenhum Estado pode combater sozinho o fenómeno que se designou por *terrorismo*. Importa reforçar a cooperação e a coordenação, ao nível europeu, contra a delinquência e o crime organizado transfronteiriço, mediante uma estratégia comum.

4.2.4 Os atentados de Londres em Julho de 2005 evidenciaram uma vez mais um dos maiores desafios da nossa época: prevenir e combater eficazmente o terrorismo sem prejuízo dos direitos fundamentais e das liberdades cívicas e reforçando a democracia e o Estado de Direito.

4.2.5 O Conselho Europeu adoptou, na reunião extraordinária de 13 de Julho de 2005, uma Declaração sobre a resposta da União Europeia aos atentados em Londres, na qual sublinha a necessidade urgente de acelerar a aplicação do Plano de Acção da União Europeia contra o terrorismo, adoptado em 21 de Setembro de 2001. Um número considerável de iniciativas legislativas apresentadas na Declaração suscitaram severas críticas do Parlamento Europeu, de ONGs e da sociedade civil, baseadas na incerteza quanto à compatibilidade das propostas com os princípios de legitimidade, proporcionalidade e eficácia⁽²¹⁾.

4.2.6 Um vasto leque de factores dificultam a eficácia de uma estratégia de segurança comum ao nível europeu: a não eficácia do quadro jurídico que rege estas políticas; a exclusão do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; a complexidade das raízes, causas e operacionalidade do terrorismo internacional e do crime organizado; a falta de vontade de alguns Estados-Membros em reconhecer e estudar as especificidades do fenómeno; a ausência de uma definição comum de *terrorismo* ao nível europeu e internacional; e a falta de confiança mútua entre as autoridades policiais e judiciais dos Estados-Membros.

4.2.7 O estabelecimento de políticas de segurança que não garantam o devido equilíbrio entre elas próprias e os direitos humanos é um erro que obsta à eficácia na luta contra o terrorismo.

(21) Cabe assinalar, entre outras, a proposta da República Francesa, da Irlanda, do Reino da Suécia e do Reino Unido relativa a um projecto de decisão-quadro sobre a conservação dos dados tratados e armazenados no quadro de prestações de serviços de comunicações electrónicas de acesso público ou de dados enviados por redes públicas de comunicações, para efeitos de prevenção, investigação, detecção e repressão da delinquência e das infracções penais, incluindo o terrorismo, 2004/8958, de 28 de Abril de 2004. A Comissão Europeia apresentou uma proposta paralela de directiva sobre a conservação de dados tratados na prestação de serviços de comunicações electrónicas de acesso público (COM(2005) 438 final, de 21/9/2005) que oferece mais garantias do que a proposta intergovernamental e assegura a participação do Parlamento Europeu.

4.2.8 Um dos maiores pontos fracos da cooperação europeia em matéria de segurança é o facto de estas políticas não estarem inseridas no quadro comunitário, desenvolvendo-se sobretudo ao nível intergovernamental, o chamado terceiro pilar da UE. Assim, o papel da União Europeia é muito limitado, o que tem vários efeitos negativos, por exemplo, a falta de eficácia (devido, em grande medida, ao uso da regra de unanimidade) e transparência no processo de decisão e a não participação do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A competência deste último em relação ao terceiro pilar dependeria da adopção de uma declaração pelos Estados-Membros para esse efeito⁽²²⁾.

4.2.9 Um exemplo claro de que as dimensões de «liberdade, segurança e justiça» continuam a desenvolver-se a um nível exclusivamente governamental é o Tratado de Prüm (também designado por Schengen III) relativo ao aprofundamento da cooperação transfronteiriça, em particular no domínio do combate ao terrorismo, à delinquência transfronteiriça e à migração ilegal de 27 de Maio de 2005. Este Tratado foi negociado e adoptado por apenas 7 Estados-Membros⁽²³⁾. Não obstante a grande importância das políticas e temas abordados⁽²⁴⁾, o processo de decisão não foi realizado de forma transparente.

4.2.10 Este tipo de cooperação, exclusivamente intergovernamental, enfraquece o projecto europeu e a ambição de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, significando «menos Europa». Importa promover e garantir «mais Europa» nestes domínios políticos, recorrendo ao método comunitário e ao quadro institucional adequado. A «engrenagem» comunitária permite um planeamento e um sistema mais integrado, eficaz, global e coerente para enfrentar os desafios da nossa época.

4.2.11 A participação no processo de decisão do Parlamento Europeu e a atribuição ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de uma jurisdição geral sobre estas políticas contribuiria de forma crucial para o respeito dos valores democráticos e do Estado de Direito. É necessário um controlo parlamentar e judicial de todos os actos jurídicos relativos à segurança adoptados e propostos no âmbito do terceiro pilar da UE e de todas as actividades e operações das agências criadas ao nível europeu (Europol, Eurojust, Academia Europeia de Polícia — CEPOL, Grupo Operacional dos Chefes Europeus de Polícia, Agência Europeia de Gestão de Fronteiras, etc.).

(22) Cf. o artigo 35.º do Tratado da União Europeia. Actualmente, apenas 14 Estados-Membros aceitaram a competência do Tribunal de Justiça em assuntos relativos ao terceiro pilar da UE, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Finlândia, Espanha, Portugal, Itália, França, República Checa e Hungria.

(23) Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Áustria.

(24) Entre outros, medidas para a prevenção de atentados terroristas, bases de dados de ADN, recurso a guardas de segurança nos voos, assistência transfronteiriça no caso de grandes eventos, crises, catástrofes e acidentes graves e apoio nos casos de repatriação de imigrantes ilegais.

4.2.12 A segurança é o tema central do Programa da Haia, sendo o principal objectivo estratégico para os cinco próximos anos do ELSJ. O domínio da segurança foi introduzido nas secções do Programa atinentes à liberdade e justiça. Assim, foram erroneamente incluídas no tema «Reforçar a liberdade» o combate contra a imigração ilegal, os sistemas de biometria e informação (desenvolvimento e sinergia de bases de dados), a política de repatriação e de readmissão, maiores controlos fronteiriços e políticas de concessão de vistos, etc..

4.2.13 Por outro lado, o Programa da Haia dá prioridade à necessidade de aplicar e avaliar de forma mais eficaz e adequada as medidas relativas à liberdade, segurança e justiça já existentes ⁽²⁵⁾. Antes de desenvolver e promover qualquer política relativa a um destes três domínios, dever-se-ia realizar um estudo aprofundado sobre a eficácia, proporcionalidade e legitimidade destas medidas, tendo em vista uma legislação de qualidade.

4.2.14 É necessário um quadro legislativo coerente e claro de forma a garantir a plena protecção dos dados pessoais e o controlo judicial e parlamentar. A proposta da Comissão Europeia no sentido de permitir aos seus serviços efectuar uma verificação sistemática, regular e rigorosa (avaliação de impacto) do cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais no âmbito das suas propostas legislativas é muito positiva ⁽²⁶⁾. No entanto, seria igualmente importante realizar uma avaliação de impacto da versão final das medidas adoptadas pelo Conselho. Importa respeitar, em todas as fases do processo de decisão e de aplicação prática, o equilíbrio entre o respeito pela vida íntima, a protecção de dados (liberdade) — cf. por exemplo, o artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e a Directiva 95/46/CE ⁽²⁷⁾ — e a segurança, sempre que se partilhem informações entre as autoridades policiais ou outros serviços de segurança.

4.2.15 Um factor-chave para garantir um equilíbrio adequado entre liberdade, segurança e justiça nas políticas desenvolvidas pela União seria dar competência à Agência Europeia dos Direitos Fundamentais para tratar de aspectos relativos ao terceiro pilar da UE (Título VI do TUE) ⁽²⁸⁾.

4.2.16 O Programa da Haia dá grande importância a uma série de medidas relativas ao terrorismo destinadas, sobretudo, a reforçar o intercâmbio de informações sobre a existência de ameaças contra a segurança interna e externa entre os serviços de inteligência e de segurança dos Estados-Membros, combater

o financiamento do terrorismo, promover a análise estratégica da ameaça terrorista pelos serviços de inteligência e de segurança e pelo Europol, proteger as infra-estruturas básicas e gerir as consequências.

4.2.17 Um dos aspectos mais inovadores apresentado pelo Programa da Haia na secção «Reforçar a segurança» é o princípio da disponibilidade de informação. Este princípio constitui uma nova base para melhorar o intercâmbio de informação policial ao nível transfronteiriço na UE. Assim, um funcionário da polícia de um Estado-Membro pode solicitar a outro Estado-Membro toda a informação que lhe seja necessária para realizar as suas investigações ⁽²⁹⁾. Actualmente ainda não se definiram o teor exacto, o impacto real, o âmbito de aplicação e os pré-requisitos de utilização deste princípio revolucionário. A sua operacionalidade exigirá um alto grau de confiança entre as autoridades policiais dos respectivos países. Com efeito, a falta dessa confiança foi um dos factores decisivos que obstou, até agora, à cooperação ao nível europeu. Importa reforçar a cooperação entre as agências, instituições e actores da União Europeia responsáveis pela «Segurança, Liberdade e Justiça». Por outro lado, dever-se-ia garantir o controlo judicial da aplicação e actividades práticas do princípio da disponibilidade. O CESE apoia a proposta da Comissão Europeia relativa à protecção de dados pessoais partilhados no quadro da cooperação policial e judicial penal ⁽³⁰⁾.

4.2.18 O CESE deseja uma cooperação adequada entre as agências europeias no domínio da liberdade, segurança e justiça. O Programa da Haia preconiza uma cooperação e coordenação prática mais intensiva entre as autoridades policiais, judiciais e aduaneiras ao nível nacional e entre estas autoridades e o Europol. Os Estados-Membros deveriam reforçar e promover o papel do Europol como agência europeia, para que aquele possa, em conjunto com o Eurojust, desempenhar um papel decisivo no combate ao crime organizado e ao terrorismo. É inaceitável que ainda não se tenham ratificado e aplicado por todos os Estados-Membros os Protocolos que alteram a Convenção Europol. A sua entrada em vigor é particularmente urgente para que seja efectivamente possível dar ao Europol o apoio e os meios necessários para funcionar como pedra angular da cooperação policial europeia. Antes de redefinir as competências do Europol, os Estados-Membros devem estar conscientes do seu valor acrescentado e da necessidade de com ele cooperarem plenamente. Por outro lado, o Programa refere que, a partir de 1 de Janeiro de 2006, o Europol substituirá os seus relatórios anuais sobre a situação do crime na União Europeia por «avaliações de ameaças» sobre formas graves de delinquência organizada. Esta maior relevância do papel desempenhado pelo Europol deve fazer-se acompanhar por uma avaliação democrática exaustiva das suas actividades. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais, bem como o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, deverão ter um papel fulcral na monitorização democrática e no controlo judicial das actividades do Europol.

⁽²⁵⁾ Decisão do Conselho que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial, 2001/470/CE, 28 de Maio de 2001, JO L 174, de 27/6/2001.

⁽²⁶⁾ Comunicação da Comissão: «O respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão: Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso», COM(2005) 172 final, de 27/4/2005.

⁽²⁷⁾ Directiva 95/46 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995 relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281, de 23 de Outubro de 1995.

⁽²⁸⁾ Proposta de decisão do Conselho que autoriza a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia a exercer as suas actividades nos domínios referidos no Título VI do Tratado da União Europeia, COM(2005) 280 final – 2005/0125 (CNS), de 30 de Junho de 2005..

⁽²⁹⁾ Em 12 de Outubro de 2005, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de decisão-quadro sobre o intercâmbio de informação no âmbito do princípio da disponibilidade, COM(2005) 490 final, de 12/10/2005.

⁽³⁰⁾ Decisão-quadro sobre a protecção de dados pessoais partilhados no quadro da cooperação policial e judicial penal, COM(2005) 475 final, de 4/10/2005.

4.2.19 Outras áreas que adquiriram uma prioridade clara na agenda política são as que se baseiam em sistemas de biometria e informação. A Comissão de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos do Parlamento Europeu ⁽³¹⁾ e as organizações de direitos humanos criticaram sistematicamente a incompatibilidade da maioria destas medidas com os princípios da legitimidade, proporcionalidade e eficácia. A ausência de garantias adequadas e de recursos legais eficazes para o seu desenvolvimento reforçam os seus argumentos. No entanto, apesar das críticas suscitadas por estes instrumentos, a Declaração adoptada na reunião extraordinária em 13 de Julho de 2005 sobre a reacção da União Europeia aos atentados de Londres evidenciou a necessidade de adoptar as referidas medidas com urgência ⁽³²⁾.

4.2.20 O Programa da Haia dá uma prioridade inequívoca ao estabelecimento de mecanismos de avaliação de políticas já existentes. Antes de adoptar estas iniciativas, importa realizar um estudo pormenorizado e independente sobre a eficácia, valor acrescentado, proporcionalidade e legitimidade (respeito dos direitos humanos e liberdades cívicas) das mesmas. A luta contra o terrorismo não pode servir de pretexto para elaborar políticas com consequências irremediáveis para a protecção da liberdade e da democracia, o que traria mais insegurança para todos.

4.2.21 No que diz respeito a medidas para combater o financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais por organizações criminosas, é necessária uma transposição e análise adequadas dos actos jurídicos mais eficazes na monitorização de fluxos financeiros suspeitos (potenciais financiamentos de actividades criminosas), especialmente na luta contra o branqueamento de capitais ⁽³³⁾.

4.2.22 A Comissão Europeia propôs, recentemente, um código de boas práticas destinadas a impedir a utilização de ONGs para financiar organizações criminosas. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter iniciado um processo consultivo da sociedade civil e das ONGs e manifesta-se

⁽³¹⁾ Relatório sobre a iniciativa da República Francesa, da Irlanda, do Reino da Suécia e do Reino Unido com vista à adopção pelo Conselho de um projecto de decisão-quadro relativa à conservação dos dados tratados e armazenados em ligação com a oferta de serviços de comunicações electrónicas publicamente disponíveis ou dados em redes de comunicações públicas para efeitos de prevenção, investigação, detecção e instauração de acções penais por crimes e infracções penais, incluindo terrorismo, D(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS)), Comissão de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos do Parlamento Europeu, relator: Alexander Nuno ALVARO, 31/5/2005.

⁽³²⁾ Estas propostas, que constituem um desenvolvimento do acervo de Schengen, incluem, por exemplo: o aperfeiçoamento da interoperacionalidade e sinergia entre as bases de dados criadas pela segunda geração do sistema de informação Schengen (SIS II), o sistema de informação de vistos (VIS) e o Eurodac; a integração de dados biométricos nos documentos de viagem, vistos, passaportes, autorizações de residência e sistemas de informação; a retenção dos dados processados no âmbito da prestação de serviços públicos de comunicação electrónica para a detecção, investigação e persecução de actividades terroristas; o uso de dados de passageiros de companhias aéreas (PNR) para efeitos de segurança aérea com os EUA, Canadá e Austrália; a consulta mútua das bases de dados de ADN e impressões digitais, etc.

⁽³³⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, incluindo o financiamento do terrorismo», COM(2004) 448, JO C 267, de 27/10/2005 (relator: J. SIMPSON).

inquieta com a relação injustamente estabelecida pela Comissão entre ONGs e terrorismo, o que gera confusões. As ONGs e a sociedade civil organizada têm um papel fundamental na luta contra o terrorismo e o crime organizado ⁽³⁴⁾.

4.2.23 Em conformidade com a Estratégia Europeia de Segurança e a prioridade concedida ao desenvolvimento de uma dimensão externa coerente da política de segurança, o Programa da Haia identifica como complemento essencial da referida estratégia o desenvolvimento de um mecanismo integrado e coordenado de gestão de crises internas da União Europeia com repercussões transfronteiriças até 1 de Julho de 2006. Este mecanismo deveria incluir a avaliação das capacidades de cada Estado-Membro, armazenamento, formação, exercícios conjuntos e planos operacionais de gestão civil de crises. Até finais de 2005, a Comissão Europeia apresentará uma decisão que cria um sistema de alerta rápido de carácter geral (ARGUS) e um Centro de Crises para coordenar os sistemas de alerta existentes, bem como uma proposta de criação de uma rede de informação sobre alertas em infra-estruturas críticas.

4.2.24 O CESE considera que a UE necessita de uma nova perspectiva para a estratégia comum de segurança para que esta possa ser eficaz, legítima e proporcional. Diferentes formas de terrorismo requerem diferentes soluções e instrumentos específicos concentrados nas características específicas do acto criminoso.

4.2.25 Importa igualmente estudar de forma adequada os motivos da radicalização violenta dos grupos vulneráveis e os processos de recrutamento dos terroristas, com vista a evitar o desenvolvimento desses processos. O exposto dever-se-á fazer acompanhar por um impulso e compromisso político que favoreça o diálogo contínuo e aberto entre religiões e culturas e por um combate contra a intolerância, o racismo, a xenofobia e o extremismo violento.

4.2.26 A Comissão deveria estudar a possibilidade de incluir o terrorismo nos crimes que são competência do Tribunal Penal Internacional.

4.3 Reforçar a justiça

4.3.1 Dando seguimento ao ponto de vista defendido nas Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, em 1999, o Programa da Haia dá prioridade à criação de um espaço europeu de justiça que tenha como pedra angular o princípio de reconhecimento mútuo de decisões judiciais e o acesso à justiça.

⁽³⁴⁾ Cf. o parecer da Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania sobre a Proposta de decisão do Conselho que estabelece o programa específico «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo» para o período 2007-2013 – Programa geral «Segurança e protecção das liberdades», SOC/212, relator: M. CABRA de LUNA, Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

4.3.2 Sublinhou-se, em vários domínios⁽³⁵⁾, a necessidade de reforçar a confiança mútua nas várias autoridades judiciais e ordenamentos jurídicos. Esta é uma das condições fundamentais para o desenvolvimento de uma cooperação judicial em matéria penal e civil. As autoridades judiciais e, em geral, todos os órgãos que intervêm no processo judicial, devem considerar as decisões das autoridades de outros Estados-Membros equivalentes às suas e não devem questionar a competência e qualidade judicial nem o respeito do direito a um julgamento justo. No entanto, a falta de confiança, as diferenças entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros (tanto ao nível do direito penal, como do direito civil) e a ausência de um conhecimento pleno e recíproco dos respectivos sistemas continuam a obstar a uma visão transfronteiriça nestas políticas e a uma consolidação da cooperação judicial ao nível europeu.

4.3.3 O Programa da Haia defende o desenvolvimento de uma «cultura judicial europeia» baseada na diversidade inata dos respectivos sistemas e tradições jurídicas nacionais e insta a maiores esforços para facilitar o acesso à justiça e a própria cooperação judicial. Sublinha igualmente que a confiança mútua⁽³⁶⁾ deve basear-se na certeza de que todos os cidadãos europeus têm acesso a um sistema judicial de elevada qualidade⁽³⁷⁾.

4.3.4 O Programa da Haia é, de um modo geral, menos ambicioso do que o Programa plurianual definido em Tampere. Em vez de apresentar um leque de novas medidas e propostas jurídicas, o Programa confere maior importância ao estabelecimento de um sistema de avaliação objectivo e imparcial e à aplicação de medidas já existentes atinentes à justiça, respeitando a independência do poder judicial.

4.3.5 Uma das dificuldades mais significativas na cooperação judicial penal, além da falta de confiança mútua entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros, é o facto de este domínio ser parte do terceiro pilar da UE e, logo, estar fora da competência comunitária (método comunitário). Assim, o papel da UE é bastante limitado, o que tem vários efeitos negativos — por exemplo, falta de eficácia, transparência e participação do Parlamento Europeu no processo legislativo e ausência de competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. No âmbito do terceiro pilar, os Estados-Membros têm de aceitar, por meio de uma declaração para esse efeito, a competência do Tribunal para a interpretação e validação das políticas desenvolvidas.

4.3.6 No que diz respeito à cooperação judicial penal, dá-se uma prioridade inequívoca a medidas para a execução do princípio da segurança, em detrimento de uma total protecção dos direitos processuais mínimos ao nível europeu (princípio da

liberdade). Um bom exemplo do desequilíbrio entre liberdade e segurança é o mandado de detenção europeu, que representa o primeiro resultado concreto no âmbito do direito penal, desenvolvendo o princípio de reconhecimento mútuo das decisões judiciais⁽³⁸⁾. Não obstante o impacto directo do mandado de detenção nos direitos dos cidadãos, três anos após a sua adopção continua a não haver um quadro jurídico paralelo que proteja os direitos processuais dos suspeitos e acusados em processos penais na UE.

4.3.7 Tendo em conta esta lacuna, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho, em Abril de 2004, uma proposta de decisão-quadro relativa a certos direitos processuais no âmbito dos processos penais na União Europeia (COM(2004) 328). A decisão estabelece normas mínimas comuns sobre os direitos processuais aplicáveis a todos os processos realizados na UE destinados a determinar a culpa ou inocência de uma pessoa suspeita de ter cometido um delito ou a decidir as consequências de uma confissão de culpa no âmbito de uma imputação. A decisão abrange igualmente todos os recursos atinentes aos referidos processos⁽³⁹⁾. Não obstante haverem várias críticas quanto às limitações desta decisão no que diz respeito aos direitos processuais, a sua adopção reforçaria a confiança mútua e a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo o direito a um julgamento justo. Registam-se grandes dificuldades em obter um acordo político no Conselho. O CESE considera inadmissível que os representantes dos Estados-Membros não cheguem a acordo sobre esta iniciativa⁽⁴⁰⁾. Por outro lado, importa envidar esforços para que a necessidade urgente de obter um acordo não leve a uma redução ainda maior do nível de protecção incluído na proposta no que se refere aos direitos dos suspeitos e acusados em processos judiciais penais.

4.3.8 O mandado de detenção europeu é também um bom exemplo da falta de confiança recíproca e da frequente complexidade jurídica da UE em matéria de cooperação judicial penal e de segurança. Além do difícil processo de transposição da decisão-quadro na maioria dos Estados-Membros, cabe referir que os actos que transpõem o mandado de detenção para o direito nacional levaram a Alemanha e a Polónia a recorrer para os respectivos Tribunais Constitucionais, alegando incompatibilidade entre aqueles e as respectivas Constituições. No caso da Alemanha, o Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) acabou por considerar nula (acórdão de 18 de Julho de 2005⁽⁴¹⁾) a lei que transpõe o mandado de detenção europeu para o sistema jurídico alemão, considerando que atenta contra as garantias constitucionais, dado não ser possível recorrer da decisão de extradição para o órgão judicial que determina a sua execução.

⁽³⁵⁾ Cf., por exemplo, o Código Aduaneiro Comunitário, Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, JO L 302 de 19/10/1992, pp. 0001-0050.

⁽³⁶⁾ Programa da Haia, *op. cit.* 1, ponto 3.2: «Construção de confiança mútua».

⁽³⁷⁾ No Plano de Acção para a aplicação do Programa, a Comissão Europeia considera que «a União deve prever não só regras em matéria de competência, reconhecimento e conflitos de leis, mas também medidas que permitam desenvolver a confiança mútua entre Estados-Membros, estabelecendo normas processuais mínimas e garantindo elevados níveis de qualidade dos sistemas judiciais, principalmente no que se refere à igualdade de tratamento e ao respeito dos direitos da defesa».

⁽³⁸⁾ Decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, 2002/584/JAI, JO L 190/1, de 18/7/2002.

⁽³⁹⁾ Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa a certos direitos processuais no âmbito dos processos penais na União Europeia, COM(2004) 328 final, de 28/4/2004.

⁽⁴⁰⁾ A proposta inclui os seguintes direitos: assistência por advogado, acesso a interpretação e tradução gratuitos, assistência adequada às pessoas que não sejam capazes de entender ou acompanhar o procedimento, direito a comunicar com as autoridades consulares, no caso de suspeitos estrangeiros, notificação aos suspeitos dos respectivos direitos (entregando-lhes uma «carta de direitos»), artigos 2.º – 16.º da proposta.

⁽⁴¹⁾ Acórdão de 18 de Julho de 2005, 2 BvR 2236/04, *Bundesverfassungsgericht*.

4.3.9 A proposta de decisão-quadro da Comissão Europeia relativa ao mandado europeu de obtenção de provas é outra parte do complexo «puzzle» que é o sistema de cooperação judicial na UE ⁽⁴²⁾. O objectivo desta decisão seria substituir os actuais mecanismos de assistência judicial pelo princípio de reconhecimento mútuo. A iniciativa prevê a possibilidade de emitir um mandado europeu para obter objectos, documentos e outros dados a serem utilizados no quadro de procedimentos judiciais penais. Esta proposta foi abertamente criticada e qualificada de prematura devido à inexistência de um quadro legislativo paralelo que ofereça uma protecção jurídica efectiva dos direitos fundamentais.

4.3.10 A falta de ambição patente no Programa da Haia no que diz respeito à dimensão «Justiça» poderia ser reparada mediante o reconhecimento de uma competência geral do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nestas áreas sensíveis para os Estados-Membros. O Tribunal do Luxemburgo adoptou uma posição inovadora e proactiva na interpretação e desenvolvimento das políticas europeias. Mais concretamente, no que se refere à cooperação policial e judicial em matéria penal, afigura-se oportuno assinalar um dos mais recentes e significativos acórdãos do Tribunal: o caso Pupino (C-105/03, de 16 de Junho de 2005) ⁽⁴³⁾.

4.3.11 No que diz respeito à cooperação judicial em matéria civil, o Programa da Haia reitera a importância de as fronteiras entre os Estados não obstarem à resolução das questões de direito civil ou aos pedidos e execução de resoluções de assuntos civis. Importa eliminar os obstáculos legais e judiciais

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

nos litígios de carácter civil e familiar com repercussões transfronteiriças, de modo a garantir a protecção e execução dos direitos dos cidadãos. O Programa estabelece que se deverão prosseguir os trabalhos no que se refere aos conflitos relativos à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II) e às obrigações contratuais (Roma I), o processo de monitorização europeu e os instrumentos de modalidades alternativas de solução de conflitos e de litígios menores.

4.3.12 Outra das prioridades para os próximos cinco anos é a consolidação e reforço da cooperação no que se refere ao reconhecimento mútuo em matéria de direito processual, da família e sucessório. No entanto, este é um domínio em que a diversidade de tradições e culturas jurídicas dificulta um progresso real e sólido para um espaço comum de justiça. Assim, é especialmente importante que se estudem de forma aprofundada as diferentes medidas que favoreçam a confiança mútua e a ideia de uma cultura judicial comum na UE ⁽⁴⁴⁾.

4.3.13 O Programa da Haia estabelece que «para lutar eficazmente contra a criminalidade organizada transfronteiras e outras formas graves de criminalidade e terrorismo, é necessário que se estabeleçam formas de cooperação e se coordenem as investigações e, sempre que possível, que os processos penais sejam centralizados pelo Eurojust, em cooperação com o Europol». O Conselho deve aprovar a «lei europeia» sobre o Eurojust tendo em conta todas as funções que lhe são incumbidas. Deveria igualmente clarificar a relação (e de cooperação) entre o Eurojust e o Europol.

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

⁽⁴²⁾ Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa a um mandado europeu de obtenção de provas para recolha de objectos, documentos e dados a fim de serem utilizados no âmbito de procedimentos penais, COM(2003) 688 final, de 14 de Novembro de 2003, (CNS) 2003/0270.

⁽⁴³⁾ O pedido de decisão prejudicial teve por objecto a interpretação de alguns artigos da decisão-quadro 2001/220/JAI relativa ao estatuto da vítima no processo penal de 15 de Março de 2001. O acórdão foi pronunciado no quadro de um processo penal contra Maria Pupino, educadora de infância em Itália, acusada de ter provocado lesões a alunos menores de 5 anos. O acórdão do caso Pupino representa um passo revolucionário no processo de construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça, sendo a primeira vez que o Tribunal de Justiça reconhece abertamente o efeito directo das «decisões-quadro» e que o seu carácter vinculativo significa, para os órgãos judiciais nacionais, a obrigação de interpretação conforme ao direito nacional. Por outro lado, o Tribunal referiu que «[s]eria difícil para a União cumprir eficazmente [a] sua função se o princípio da cooperação leal, que implica nomeadamente que os Estados-Membros adoptem todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, adequadas a assegurar a execução das suas obrigações derivadas do direito comunitário, não se impusesse igualmente no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, integralmente fundada na cooperação entre os Estados-Membros». A relação (e compatibilidade) entre este acórdão do Tribunal de Justiça e o acórdão do Tribunal Constitucional Alemão que anula a legislação que transpõe o mandado de detenção europeu para o direito nacional está aberta a interpretação.

⁽⁴⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa à criação de uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial» (JO C 139, de 11 de Maio de 2001) e parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Iniciativa da República Federal da Alemanha tendo em vista a adopção de um regulamento do Conselho relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil e comercial» (JO C 139, de 11 de Maio de 2001).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1210/90, que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente, no que respeita ao mandato do director executivo
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 337/75, que cria um Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1365/75, relativo à criação de uma Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho, no que respeita ao mandato do director e do director-adjunto
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1360/90 do Conselho, que institui uma Fundação Europeia para a Formação, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 302/93 do Conselho, que institui um Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 40/94 no que respeita ao mandato do director do Instituto de Harmonização do Mercado Interno
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2100/94 no que respeita ao mandato do presidente do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2965/94, que cria um Centro de Tradução dos organismos da União Europeia, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1035/97, que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 178/2002 no que respeita ao mandato do Director Executivo da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 851/2004, que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que respeita ao mandato do director executivo da Agência Europeia de Medicamentos
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1321/2004 no que respeita ao mandato do director executivo da Autoridade Europeia Supervisora do Sistema Global de Navegação por Satélite (GNSS)
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2062/94, que institui a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, no que respeita ao mandato do director
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002, que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima, no que respeita ao mandato do director executivo

- **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1592/2002 no que respeita ao mandato do director executivo e dos directores da Agência Europeia para a Segurança da Aviação**
- **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 881/2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia, no que respeita ao mandato do director executivo**
- **Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que respeita aos mandatos de director executivo e de director executivo adjunto da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia»**

COM((2005) 190 *final* — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD)

(2006/C 65/23)

Em 17 de Junho de 2005, Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas:

Em 12 de Julho de 2005, a Mesa incumbiu a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da elaboração dos correspondentes trabalhos.

O Comité Económico e Social decidiu, na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro de 2005), nomear A. CSER relatora-geral, e adoptou o presente parecer por 93 votos a favor com 2 abstenções.

1. Síntese da proposta de regulamento

1.1 A Comissão Europeia apresenta uma proposta de regulamento para a uniformização dos procedimentos de nomeação dos directores e directores adjuntos das Agências, que altera nomeadamente o regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho.

A proposta de regulamento para alterar os regulamentos existentes interessa 18 Agências e aborda certas disposições sobre estas, no atinente aos mandatos dos respectivos directores executivos e directores executivos adjuntos.

A proposta de regulamento para alterar os regulamentos vigentes não incluí o Regulamento (CE) n.º 2667/2000 do Conselho relativo à Agência Europeia de Reconstrução, nem o Regulamento (CE) n.º 460/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação. A justificação avançada nesta matéria é que estas Agências têm um período de existência, e os referidos regulamentos não prevêm a possibilidade de renovação dos mandatos dos respectivos directores e directores adjuntos .

Os regulamentos propostos que alteram os regulamentos relativos à Agência Europeia dos Produtos Químicos e à Agência Comunitária de Controlo das Pescas estão em fase de adopção; está prevista uma proposta de alteração para a harmonização da regulamentação.

1.2 As propostas de regulamento consistem em modificações de regulamentos existentes relativos às 18 Agências, alterando de forma similar o preâmbulo de cada um dos regulamentos.

A proposta de modificação diz que a Agência é colocada sob a direcção de um director nomeado sob proposta da Comissão, por um período de cinco anos, período que, sob proposta da

Comissão e após avaliação, pode ser prorrogado uma vez por um período de, no máximo, cinco anos.

No âmbito da referida avaliação, a Comissão aprecia os resultados obtidos no termo do primeiro mandato e a forma como foram alcançados, bem como as atribuições e as necessidades da Agência nos próximos anos.

2. Observações na generalidade

2.1 O CESE saúda a elaboração pela Comissão de uma proposta de alteração dos regulamentos do Conselho relativos à harmonização das regras actualmente díspares que regem a nomeação e prorrogação dos mandatos dos directores executivos e directores adjuntos nas 18 Agências Europeias.

2.2 O CESE aplaude a vontade de uniformizar os procedimentos, na medida em que tal confere um carácter mais claro e manejável à regulamentação relativa à Comunidade Europeia. Não só a regulamentação fica clarificada, como as actividades das Agências Europeias e as orientações dadas pela Comissão também ficam uniformizadas e simplificadas.

Esta clareza e esta simplificação são igualmente susceptíveis de serem úteis aos directores executivos e aos directores adjuntos, na medida em que as atribuições e as competências das Agências para as diversas actividades surgirão mais nitidamente. Os regulamentos que criam as diversas Agências, porque incluíam uma pluralidade de expressões, isto é, vocábulos diferentes — por exemplo, no que se refere às nomeações de directores executivos, de directores e de directores adjuntos ou as expressões de renovação, de prorrogação e de recondução -, e quando instituíam mandatos de durações diferentes, eram fonte de confusão na aplicação das regras sobre nomeações e mandatos.

3. Observações na especialidade

3.1 O CESE, não deixando de saudar o objectivo perseguido com a alteração dos regulamentos, observa que, entre as Agências mencionadas na proposta, há que proceder a modificações incluindo no caso da Fundação Europeia para a Formação, contrariamente ao que propõe a Comissão; com efeito, o Regulamento (CEE) n.º 1360/90 do Conselho estipula, no n.º 1 do artigo 7.º, que: «O director da Fundação será nomeado pelo Conselho Directivo, sob proposta da Comissão, por um período de cinco anos renovável».

A proposta de regulamento da Comissão para alterar os regulamentos em vigor utiliza sempre o verbo «prorrogar» e não «renovar».

3.2 O CESE lamenta que os artigos do Tratado CE sobre a nomeação dos juízes a que a Comissão se refere na exposição de motivos da proposta, isto é, os artigos 223.º e 225.º, não sejam citados como deveriam; com efeito, há que referir o artigo 224.º e não o artigo 225.º.

3.3 O CESE exprima a sua incompreensão face à constatação que o Regulamento (CE) n.º 2667/2000 do Conselho relativo à Agência Europeia de Reconstrução, que tinha fixado a duração do mandato do director em 30 meses, e o Regulamento (CE) n.º 2068/2004 do Conselho que altera o anterior e prolonga a actividade desta Agência a partir deste período de 30 meses até 31 de Dezembro de 2006, não correspondem aos objectivos de harmonização estabelecidos.

3.4 O CESE não compreende porque é que a Comissão, se está animada por um objectivo de uniformização, não aplica esse mesmo princípio no que se refere à terminologia utilizada para os títulos que designam as funções de enquadramento.

O CESE chama a atenção da Comissão para o facto de ser pouco provável e inaceitável que uma Agência tão essencial e onerosa como a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação seja criada apenas por um período de cinco anos. Pode-se inferir, ao constatar que as outras Agências que tinham sido criadas por um prazo limitado viram a sua actividade prorrogada, que tal será igualmente o caso para esta; por isso há que desde já começar a preparar uma alteração do regulamento.

Os objectivos e as atribuições fixados pelo Regulamento (CE) n.º 460/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação justificam por si próprios a recomendação do CESE.

3.5 O CESE saúda os objectivos de uniformização, de clarificação et de simplificação fixados pela Comissão. Todavia, não compreende porque é que a Comissão não tem em consideração o artigo 27.º (77) do 1.º capítulo (Recrutamento) do Título III (Carreira do funcionário) do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, que reza:

«O recrutamento deve ter em vista assegurar à instituição o serviço de funcionários que possuam as mais elevadas qualidades de competência, rendimento e integridade, recrutados numa base geográfica tão alargada quanto possível dentre os nacionais dos Estados-Membros das Comunidades.».

A proposta de regulamento viola gravemente este preceito, ao afastar, sob o pretexto de economia orçamental, a organização de um concurso, isto é, o procedimento de selecção previsto pelo Tratado CE. Na exposição de motivos da proposta de regulamento, a Comissão ignora deliberadamente o procedimento previsto pelo Tratado, sob pretexto de que é mais oportuno agir de outra forma.

O CESE não pode aceitar que sejam assim afastadas as exigências previstas pelo Tratado e pelo Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, dado que, se aceitasse, tal significaria que, com toda a probabilidade, nenhum dos cidadãos dos dez novos Estados-Membros teria a hipótese de ser nomeado para um lugar de director, director executivo, director adjunto ou director executivo adjunto da Agência.

O CESE exprime desacordo com o facto de os organismos competentes terem a opção entre a prorrogação do mandato em curso e um novo processo de selecção.

O ponto de vista do CESE é que há que reforçar a confiança dos cidadãos da União Europeia nas instituições europeias. Ora, o reforço da confiança fica fortemente abalado se os cidadãos europeus dos dez novos Estados-Membros constatarem que lhes é praticamente impossível aceder a um lugar de direcção nas instituições da União Europeia.

Nas 20 Agências europeias, apenas uma tem como director um cidadão europeu com origem num dos dez novos Estados-Membros.

O CESE recomenda que, tendo em conta o exposto, bem como as regras da Comunidade Europeia relativas à igualdade de oportunidades, a Comissão Europeia reveja atentamente a sua proposta de alteração dos regulamentos existentes.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010)»

COM(2005) 177 final

(2006/C 65/24)

Em 3 de Maio de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o *Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010)*

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 20 de Outubro de 2005 (Relator: G. RAVOET).

Na 422.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Contexto

1.1 O Livro Verde da Comissão Europeia sobre a política no domínio dos serviços financeiros apresenta uma série de ideias para melhorar a integração dos mercados financeiros da UE. O documento concentra-se essencialmente na aplicação da regulamentação existente ao abrigo do Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF) e na cooperação, mais do que em novas propostas de regulamentação. São exploradas novas maneiras de melhorar o acesso transfronteiriço aos serviços financeiros a retalho e a gestão de activos.

1.2 O Livro Verde sublinha a necessidade de resolver a curto prazo as questões pendentes e de ultimar os textos legislativos actualmente em análise no Parlamento Europeu e no Conselho. O texto insiste ainda para que a legislação em vigor seja aplicada de maneira eficaz, em três fases: transposição efectiva da regulamentação comunitária para as legislações nacionais; aplicação mais rigorosa por parte das autoridades de supervisão; e avaliação *ex-post* contínua. A Comissão Europeia declarou que aplicará, a todos os níveis de qualquer processo regulamentar futuro, uma abordagem regulamentar rigorosa baseada nas melhores práticas, acompanhada de avaliações de impacto completas e de amplas consultas.

1.3 A Comissão poderá propor novas iniciativas em certos domínios. Em Julho de 2005, foram publicados dois livros verdes sobre a gestão de activos e o crédito hipotecário.

1.4 A Comissão faz notar que o mercado comunitário dos serviços financeiros a retalho continua a pautar-se pela fragmentação. Por conseguinte, a Comissão decidiu analisar, entre outros aspectos, a melhor forma de simplificar a utilização transfronteiriça das contas bancárias e de eliminar os obstáculos para que os consumidores possam escolher os melhores planos de poupança, empréstimos hipotecários, seguros e pensões, mediante informações claras destinadas a facilitar a comparação entre produtos.

1.5 Outras questões abordadas no Livro Verde são a convergência das práticas e dos níveis de supervisão em todos os países da UE, o incentivo aos investimentos transfronteiriços e o aproveitamento da oportunidade estratégica da UE de influenciar os parâmetros regulamentares do mercado financeiro

global emergente. A Comissão propõe o reforço das relações financeiras com os Estados Unidos, o Japão e a China.

2. Observações na generalidade

2.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a oportunidade de apresentar o seu parecer sobre as prioridades da Comissão Europeia para a política no domínio dos serviços financeiros para 2005-2010. Agora que estamos na recta final do PASF, é oportuno que a Comissão faça o ponto da situação sobre os resultados conseguidos e defina as prioridades futuras.

2.2 A Comissão tem razão em considerar que o PASF foi um dos êxitos da primeira fase da Estratégia de Lisboa. Durante a segunda fase decisiva e final da estratégia, que vai até 2010, será mais essencial do que nunca garantir que a política dos serviços financeiros promova a realização dos objectivos de crescimento e de emprego estabelecidos em Lisboa.

2.3 Assim, o CESE apoia o objectivo da Comissão de incentivar a profundidade, liquidez e dinamismo dos mercados financeiros para que os capitais e os serviços financeiros possam ser canalizados de modo eficaz para todos os sectores da economia. Um sector financeiro estável, integrado e competitivo, que inspire aos consumidores um elevado grau de confiança, inculcada através de medidas eficazes de protecção dos consumidores, constitui uma condição necessária para o desenvolvimento da economia da UE.

2.4 O CESE apoia igualmente a proposta da Comissão de reorientar os seus esforços durante os próximos cinco anos e de os concentrar na realização das iniciativas que já foram adoptadas. Nesta fase, as iniciativas já realizadas devem ser sujeitas a supervisão e avaliação, e as eventuais novas iniciativas devem ser introduzidas com prudência tendo devidamente em conta o ponto de vista dos consumidores. Uma análise dos custos/benefícios deve tornar-se automaticamente uma parte integrante da nova legislação; a legislação deve ser elaborada de modo suficientemente claro para evitar que os Estados-Membros introduzam subsequentes complexidades inúteis («old-plating»).

3. Observações na especialidade

3.1 O CESE felicita a Comissão pela elevada qualidade das propostas que fazem parte do Livro Verde e apoia na generalidade a maioria das propostas que apresenta. Por conseguinte, o presente parecer sobre o Livro Verde procura sublinhar os domínios considerados de especial importância para a sociedade civil organizada da UE, ao mesmo tempo que solicita à Comissão informações mais específicas nos seus projectos sobre uma série de questões fundamentais.

3.2 Orientação política fundamental do Livro Verde

3.2.1 O CESE adere aos objectivos gerais da política da Comissão para os próximos cinco anos e à orientação política de fundo proposta no Livro Verde.

3.2.2 O CESE apoia o objectivo geral da Comissão Europeia de criar um mercado financeiro aberto e economicamente eficiente regido por normas de supervisão adequadas que garantam um nível suficientemente elevado de protecção dos consumidores. A Comissão não deve esquecer que a protecção dos consumidores e a confiança destes últimos são factores indissociáveis. Por conseguinte, embora considere que os objectivos da Comissão se aproximam de um justo equilíbrio entre o reconhecimento do papel do patronato e dos trabalhadores, ou das instituições financeiras e dos consumidores, na sociedade civil organizada, o CESE também entende que deve ser reconhecido o papel fundamental de uma política eficaz de protecção dos consumidores. Pessoal competente e em número suficiente é um factor importante para a confiança e a educação dos consumidores.

3.2.3 O CESE adere à perspectiva da Comissão de que as seguintes **palavras de ordem**: concorrência transfronteiriça, acesso ao mercado, transparência reforçada, integridade do mercado, estabilidade financeira, competitividade internacional do sector financeiro da UE e eficiência ainda são válidas hoje em dia. Todavia, a Comissão também deve reconhecer que as necessidades dos consumidores também devem ser consideradas como critério determinante para qualquer iniciativa que venha a propor. A confiança dos consumidores nos serviços financeiros seria um bom critério para a Comissão avaliar em que medida foi eficaz na satisfação das necessidades dos consumidores.

3.2.4 As pequenas e médias empresas (PME) são catalisadores económicos cujas necessidades devem estar no cerne das orientações políticas da UE. O CESE apoia plenamente a ideia de que um clima que incentiva o **espírito empresarial, apoiado por um mercado de capitais de risco eficiente**, é essencial para promover novas empresas inovadoras, aumentando assim a produtividade e favorecendo um crescimento económico sustentável na UE. A política dos serviços financeiros da UE melhorou o quadro jurídico para a mobilização de fundos pelas PME, por exemplo através da directiva do prospecto⁽¹⁾. As iniciativas de carácter não regulamentar também poderão ser oportunas.

(1) Directiva 2003/71/CE, JO L 345 de 31.12.03.

3.2.5 Tendo em conta o empenho do CESE na competitividade e concorrência da UE ao nível mundial, o CESE concorda com a Comissão de que a **'abordagem regulamentar baseada nas melhores práticas'** deve ser rigorosamente aplicada a todas as suas iniciativas. No entanto, o CESE preconiza fortemente que deve ser considerado um certo número de factores antes de se recorrer a esta abordagem. Em primeiro lugar, o CESE recomenda a realização de estudos de impacto por organismos independentes e competentes. Não se deve insistir demasiado na integração dos serviços financeiros *per se* sem ter em conta os interesses dos consumidores: devem ser considerados ambos os lados da moeda. Os aspectos sociais e laborais devem ser incluídos em todas as avaliações. É necessário proceder a amplas consultas antes da realização dos estudos de impacto segundo um método alicerçado em matéria factual. Também não devemos esquecer que os grupos de consumidores dispõem geralmente de recursos mais limitados do que a indústria. Por exemplo, a participação em fóruns para produtos específicos do sector retalhista poderá ter um forte impacto negativo nos recursos humanos das organizações de consumidores.

3.2.6 O CESE considera que é correcta a referida abordagem de **tomada de decisões políticas alicerçadas em matéria factual**, desde que tenha devidamente em conta a dimensão dos consumidores. O CESE solicita igualmente à Comissão que declare explicitamente que este empenho não só se aplica à legislação proveniente da DG «Mercado Interno e Serviços», mas também às propostas das outras direcções-gerais. De igual modo, o CESE associa-se fortemente à Comissão quando esta pretende solicitar ao Parlamento Europeu e, em seu entender, ao Conselho em particular, que aplique os mesmos princípios da 'abordagem regulamentar baseada nas melhores práticas' acima referida para garantir que as propostas da Comissão elaboradas com base no processo de co-decisão não se traduzam por versões extremamente complexas da versão original da Comissão. Por fim, o CESE nota que a 'abordagem regulamentar baseada nas melhores práticas' também precisa de ser aplicada pelos comités de nível 3⁽²⁾ e pelos organismos responsáveis pela normalização à escala mundial⁽³⁾.

3.2.7 O CESE nota que se os regulamentos e normas propostos não forem sujeitos a um **teste de competitividade**, serão muito reduzidas as possibilidades de a UE vir a cumprir os objectivos de Lisboa. A ser este o cenário, a competitividade da UE ao nível mundial ficará enfraquecida, bem como a sua estabilidade financeira e a sua capacidade de criar empregos. O CESE considera que isto representa uma oportunidade demasiado importante para ser desperdiçada. Ao mesmo tempo que avalia a competitividade das novas iniciativas, a Comissão também deve avaliar a sua capacidade de resolver os problemas que os consumidores e os fornecedores poderão encontrar no mercado.

(2) Os comités de nível 3 referem-se ao Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus dos Valores Mobiliários, ao Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária e ao Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, que foram instituídos no quadro do Processo Lamfalussy.

(3) Por exemplo, o Comité de Supervisão Bancária de Basileia, a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários, o Grupo de Acção Financeira Internacional da OCDE sobre o branqueamento de capitais e o *International Accounting Standards Board* (organismo que estabelece os princípios contabilísticos internacionais).

3.2.8 Apraz ao CESE que a Comissão esteja disposta a utilizar melhor todas as suas **competências em matéria de concorrência** para que a consecução dos objectivos gerais do PASF, no sentido de melhorar a integração, não seja prejudicada por comportamentos anticoncorrenciais. Todavia, o CESE apela à Comissão para que esta garanta segurança jurídica, por exemplo mediante a criação de um «porto seguro», relativamente às condições em que a auto-regulamentação não é considerada contrária ao direito da concorrência.

3.2.9 O CESE apoia a utilização contínua do **Processo Lamfalussy**. Assim, no âmbito do nível 2 deste processo, o CESE solicita às instituições da UE que cheguem a um acordo (interinstitucional) que conceda ao Parlamento Europeu a mesma posição de co-legislador que está prevista no Artigo I-36.º do Tratado Constitucional. Isto evitará, nomeadamente, que as cláusulas de caducidade («sunset clauses») entrem em vigor a partir de Abril de 2007 (o que seria o caso com a directiva sobre o abuso de mercado) (*).

3.2.10 Contudo, embora a Comissão possa de facto alegar que as estruturas europeias em matéria de tomada de decisões e de regulamentação se tornaram mais racionais e eficientes em consequência do Processo Lamfalussy, tem sido posta em causa a eficiência e a celeridade deste processo. É de facto possível que a actividade regulamentar não se tenha tornado mais rápida e eficiente, na medida em que as consultas necessárias para as medidas de aplicação têm uma incidência no tempo que é necessário para aprovar o pacote final. Compete, por conseguinte, a todas as partes estabelecer o justo equilíbrio entre consultas suficientes por um lado e o grau de conveniência por outro. Ademais, o CESE hesita em exprimir o seu apoio à aplicação do Processo Lamfalussy às questões que se prendem com os serviços financeiros para o sector retalhista se isso significar pôr em causa os poderes discricionários dos Estados-Membros em matéria de protecção dos consumidores.

3.3 Melhorar a regulamentação, transposição, aplicação e avaliação contínua

3.3.1 O CESE concorda em princípio com as **medidas prioritárias** identificadas pela Comissão. Presentemente, é igualmente importante que a Comissão explique claramente o modo como tenciona converter as suas boas intenções sobre a abordagem regulamentar em acções práticas e concretas para atingir os objectivos pretendidos. É especialmente importante que a Comissão transmita as suas ideias de modo claro para que as partes interessadas não tenham dúvidas sobre a maneira como a Comissão tenciona atingir os objectivos propostos e sobre o modo como podem participar neste processo.

3.3.2 A UE precisa da estratégia mais eficaz para estimular o crescimento e criar empregos de molde a beneficiar a sociedade no seu conjunto. Uma legislação excessivamente pesada e desadaptada apenas serve para entrar o crescimento económico e a criação de empregos. Assim, o CESE considera de interesse a avaliação proposta para determinar se as directivas e os regulamentos em vigor se traduzem nos benefícios económicos esperados. O CESE acolhe com agrado o empenho da Comissão em

alterar ou revogar as medidas que não sejam aprovadas neste teste e aspira a que as palavras se convertam sistematicamente em actos. No entanto, o CESE entende que urge dar grande prioridade aos interesses dos consumidores neste tipo de avaliação. Por conseguinte, devem ser considerados não só os benefícios económicos propriamente ditos, mas em particular os benefícios económicos para os consumidores, incluindo os eventuais prejuízos que estes possam vir a sofrer.

3.3.3 O CESE acolhe com agrado a tónica importante que a Comissão colocou no seu documento numa **transposição, aplicação e execução apropriadas das medidas PASF**, e considera que isto é uma condição *sine qua non* para a boa consecução dos objectivos que o PASF pretende atingir. Todavia, o CESE nota que a adesão dos Estados-Membros e dos comités de nível 3 do Processo Lamfalussy são essenciais para o processo, pois sem o seu empenho incondicional e inequívoco nada será possível, por mais bem intencionada e determinada que seja a Comissão.

3.3.4 Sendo assim, o CESE insta a Comissão a manter o ritmo e o empenho dos chefes de Estado e de Governo, dos membros do ECOFIN e dos comités de nível 3, pois é importante que estes se apropriem do mercado único. Além disso, o CESE entende que segundo os moldes da actual reflexão sobre o papel e o destino da União Europeia, a Comissão tem que instar os **Estados-Membros a explicar claramente aos seus cidadãos** os objectivos das decisões adoptadas ao nível europeu e a lógica que os permeia. É importante que a sociedade saiba como pode e deve participar no processo comunitário de elaboração das políticas em geral e na construção do mercado único em particular.

3.3.5 Para facilitar a competitividade da UE na cena mundial e a estabilidade financeira que o mercado único se propõe criar, o CESE apoia especialmente a sexta recomendação da Comissão⁽⁴⁾. Em relação ao que geralmente se entende por **'gold-plating'** (complexidades inúteis introduzidas ao nível nacional), esta recomendação declara que os Estados-Membros devem abster-se de introduzir na legislação nacional de aplicação condições ou requisitos que não são necessários para transpor a directiva em questão, se essas condições ou requisitos forem susceptíveis de prejudicar a consecução dos objectivos previstos na directiva.

3.3.6 Dito isto, o CESE incentiva a Comissão a utilizar uma linguagem suficientemente clara na legislação da UE. Na verdade, o CESE nota que a prática de **'gold-plating'** poderá ser apenas uma tentativa por parte dos Estados-Membros no sentido de clarificar os textos da UE, eliminando assim os encargos para as empresas em vez de os impor. De qualquer modo, quer se trate de uma imposição de normas mais severas em relação à legislação europeia ou de uma tentativa de clarificação dos textos jurídicos da UE por parte dos Estados-Membros, o resultado é, efectivamente, um encargo suplementar. Visto que estes encargos têm frequentemente um impacto desmedido nas PME, a Comissão deve ter o cuidado de não asfixiar os empresários e os inovadores com burocracia e legislação.

(*) Directiva 2003/6/CE (JO L 96 de 12.4.2003).

(4) SEC(2004) 918

3.3.7 Além disso, o mercado único não deve aumentar os riscos para os consumidores através da eliminação da protecção existente ao nível nacional. As normas nacionais que regem a protecção dos consumidores desenvolveram-se para resolver as questões que interessam os mercados nacionais e, conseqüentemente, não devem ser vistas como obstáculos ao mercado interno. O CESE não está convencido de que as actuais disposições nacionais sobre protecção dos consumidores distorçam geralmente a concorrência e a inovação *per se* ou limitem o desenvolvimento de um mercado transfronteiriço. Não basta partir do princípio de que a eliminação dos obstáculos detectados conduzirá necessariamente a um mercado transfronteiriço de consumidores operacional e eficaz. No entanto, os Estados-Membros devem ter o cuidado de não introduzir medidas adicionais de protecção dos consumidores que tenham como consequência proteger de certo modo os respectivos mercados locais da concorrência dos outros mercados europeus. O CESE considera que uma harmonização total dos elementos-chave dos serviços bancários a retalho (por exemplo, a informação pré-contratual e a taxa anual de encargos efectiva global), isto é, uma «harmonização total orientada», constitui a maneira mais eficaz de criar um verdadeiro mercado interno europeu de serviços bancários a retalho, ao mesmo tempo que garante um nível adequado de protecção dos consumidores.

3.4 Consolidação da legislação no domínio dos serviços financeiros no período 2005-2010

3.4.1 Concluir a adopção das medidas previstas

3.4.1.1 É lógico completar e consolidar as iniciativas em curso antes de adoptar novas iniciativas. Assim, o CESE concorda com a Comissão que a primeira prioridade ao longo dos próximos 12 meses consiste em **ultimar os restantes elementos** do PASF. Isso significa concluir as negociações ao nível do Parlamento Europeu e do Conselho, ultimar as medidas fundamentais que estão actualmente a ser elaboradas pela Comissão e, sob reserva da realização de avaliações de impacto concludentes e completas, apresentar uma directiva-quadro relativa à compensação e liquidação de valores mobiliários.

3.4.2 Supervisão eficiente e eficaz

3.4.2.1 Embora o CESE aprove uma abordagem evolutiva como recomenda a Comissão, está absolutamente convicta de que o Livro Verde perdeu uma oportunidade de estabelecer objectivos políticos claros e ambiciosos em matéria de supervisão bancária. O Comité considera essencial delinear a **via crítica**, ou seja, explicar como devem ser abordadas nos próximos anos as muitas questões distintas mas inter-relacionadas. Por conseguinte, o CESE espera que o Livro Branco apresente propostas mais concretas. As propostas sobre supervisão bancária deveriam abranger, também, o sector dos seguros.

3.4.2.2 No intuito de promover uma verdadeira cultura de protecção dos consumidores, que garanta mais protecção aos consumidores mais vulneráveis do que aos investidores experimentados, para promover a competitividade da UE ao nível mundial e gerar crescimento, o CESE identificou uma série de

questões a abordar de modo a dar maior importância aos interesses dos consumidores:

- eliminação da supervisão dupla;
- eliminação de incoerências entre directivas e de derrogações obsoletas ao princípio do país de origem;
- revisão das redes de segurança e possível análise dos modelos de supervisão;
- convergência da supervisão em função das normas das melhores práticas;
- cooperação entre os comités de nível 3 (CARMEVM, CAESB e CAESSPCR);⁽⁵⁾
- cooperação entre todas as partes interessadas.

3.4.2.3 Conforme o seu parecer⁽⁶⁾ de 9 de Março de 2005 sobre a directiva relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito, o CESE acolhe com agrado o reconhecimento da Comissão de que a **supervisão consolidada** é uma reivindicação legítima da indústria. Partindo do princípio de que a supervisão consolidada em nada afecta a capacidade de os Estados-Membros reagirem se os operadores infringirem as regras em detrimento dos consumidores activos nos seus mercados, o CESE crê que essa supervisão poderia garantir um nível adequado de protecção dos consumidores, minimizando simultaneamente qualquer duplicação das exigências regulamentares. Tal reforçaria, por seu turno, a eficácia do sector financeiro da UE. O CESE considera, todavia, que o documento da Comissão não explica bem se a convergência da supervisão é necessária antes da introdução da supervisão consolidada. O CESE entende que o objectivo e a aplicação eventual da supervisão consolidada deverá servir de catalisador, a curto prazo, para a convergência da supervisão.

3.4.3 Criar condições para o investimento e a concorrência transfronteiras

3.4.3.1 A eliminação dos obstáculos injustificados à consolidação traz de facto benefícios económicos. Estes benefícios económicos traduzir-se-ão por um maior dinamismo da economia europeia, permitindo criar emprego e elevar o nível de vida dos cidadãos. Assim, o CESE apoia o objectivo da Comissão de suprimir ou reduzir os entraves injustificados às transacções transfronteiriças, nomeadamente a consolidação através de **fusões e aquisições** (F&A). Verificou-se nos últimos anos um aumento considerável das actividades transfronteiriças, mas foi registado um nível relativamente baixo de F&A no sector bancário da UE, embora algumas destas transacções tenham sido concluídas nos últimos meses ou estejam em vias de conclusão. Tal situação deve-se, em parte, aos entraves estruturais no mercado bancário europeu, muitos dos quais não podem ser justificados devido ao aumento do valor do cliente ou da estabilidade financeira, e poderiam ser suprimidos ou minimizados através de acções políticas. A reestruturação do sector implicará importantes alterações para todas as partes interessadas: trabalhadores, empresas e clientes. É necessária uma estratégia global sobre como responder a essa nova situação.

⁽⁵⁾ N. T.: Ver nota de pé-de-página n.º 2.

⁽⁶⁾ JO C 234 de 22.9.2005.

3.4.3.2 O CESE concorda com a perspectiva do Livro Verde de que a consolidação não é um fim em si mesma, mas sim uma maneira de realizar economias de escala e de âmbito. Estas, por sua vez, permitem que os bancos prestem aos clientes (quer estes sejam indivíduos, PME ou grandes operadores) um leque de serviços mais vasto a preços mais vantajosos. É de notar igualmente que a consolidação e a realização de economias não implica automaticamente uma redução da quantidade de pessoal num grupo bancário resultante de fusão; com efeito, é frequentemente o contrário que se produz. Por conseguinte, o CESE considera que isto é um factor importante para o emprego na medida em que o sector financeiro já constitui um empregador importante na Europa. Os bancos não assumirão os custos e os riscos associados às F&A, a não ser que reconheçam a viabilidade destes benefícios económicos ou sinergias. Neste contexto, o CESE aguarda com entusiasmo o próximo estudo da Comissão Europeia sobre os entraves às F&A transfronteiriças na Europa.

3.4.3.3 Consequentemente, é lógico que o CESE solicite à Comissão que publique um «roteiro» de medidas previstas neste domínio, fazendo referência específica a um calendário para a aplicação dessas medidas.

3.4.4 Dimensão externa

3.4.4.1 O CESE aprova este capítulo em termos gerais e concorda inteiramente com a Comissão que o sector financeiro deve ser competitivo nos mercados mundiais. Assim, o CESE acolhe com particular apreço as iniciativas da Comissão no sentido de reforçar o **diálogo sobre os mercados financeiros UE-EUA**, de estreitar as relações financeiras com o Japão, a China e a Índia, bem como de alargar as agendas do diálogo acima referido. O CESE entende que tal se reveste de importância fundamental, nomeadamente em virtude do papel cada vez mais importante que a China e a Índia desempenham na economia mundial.

3.4.4.2 A globalização dos mercados de capitais e dos serviços financeiros, bem como a ausência de verdadeiros órgãos de decisão internacionais conduziu a uma situação em que as **autoridades de normalização mundiais** têm um papel muito importante na elaboração das políticas. O CESE entende que a UE não fala suficientemente de uma só voz em alguns destes fóruns. Em alguns casos, tal poderá afectar a possibilidade de a UE influenciar estas regras, o que poderá ser contrário aos interesses europeus.

3.4.4.3 Considerando a natureza e papéis diversificados destes fóruns, seria preferível encontrar soluções eventuais em vez de se adoptar uma abordagem de «modelo universal», ao mesmo tempo que a Europa deve impor-se de uma só voz nos fóruns internacionais de normalização. O CESE salienta que o objectivo destes fóruns é a adopção de normas globais únicas (que são especialmente apropriadas para o sector contabilístico), em que as posições europeias estejam bem representadas, e não o desenvolvimento de normas europeias diferentes que não se coadunam com as normas mundiais. Esta abordagem garantirá não só que a indústria dos serviços financeiros euro-

peus e os seus consumidores tenham uma forte participação com uma só voz na cena mundial, mas também contribuirá para criar um ambiente global de igualdade, com todas as vantagens económicas que esta evolução implicaria.

3.5 Eventuais novas iniciativas, orientadas para objectivos específicos

3.5.1 No respeitante a eventuais novas iniciativas, orientadas para objectivos específicos, o CESE pretende chamar a atenção para o sector dos serviços financeiros a retalho, já que está convicto de que a qualidade da oferta é tão importante — se não mais importante — para os consumidores como a quantidade da oferta. Assim, o CESE sente que a adaptação aos mercados locais é uma questão fundamental para os fornecedores de serviços retalhistas, independentemente da modalidade de distribuição.

3.5.2 Em relação às recomendações apresentadas pelo grupo de discussão sobre o **crédito hipotecário**, o CESE está persuadido de que em vez de harmonizar os produtos hipotecários, seria mais apropriada uma abordagem baseada na competitividade, na medida em que conduziria a uma melhor oferta e a um produto de melhor qualidade. O CESE reconhece igualmente o sólido trabalho de preparação efectuado pela Comissão para rever a legislação em vigor relativa à indústria de **gestão de activos**. No que respeita à possibilidade de este trabalho conduzir a iniciativas concretas sobre o crédito hipotecário e/ou a gestão de activos em 2006, após consultas da Comissão no início deste ano, o CESE sente a necessidade de uma avaliação de impacto prévia e significativa que inclua uma análise dos custos/benefícios.

3.5.3 O CESE ainda não está convencido dos méritos do chamado **26.º regime**, em particular para os consumidores. O CESE concorda com a Comissão que os benefícios deste 26.º regime continuam ainda por demonstrar e que será certamente difícil alcançar um acordo sobre normas europeias facultativas concebidas apenas para determinados produtos. As diferentes normas e regulamentos nacionais de informação que existem nos vários países também podem ser fonte de confusão para os consumidores. Um regime deste tipo será provavelmente tão difícil de estabelecer como um direito civil europeu comum, incluindo o direito processual, a estrutura judicial, etc. No entanto, a ideia do 26.º regime é interessante e merecedora de atenção.

3.5.4 É evidente, todavia, que qualquer regime adicional, alternativo ou facultativo não deve obrigar os fornecedores a uma normalização dos produtos, uma vez que isso prejudicaria a capacidade competitiva e inovadora da indústria dos serviços financeiros de responder às novas necessidades dos seus clientes.

3.5.5 Assim, considerando o debate em curso, o CESE acolheria com agrado qualquer clarificação ulterior que a Comissão possa apresentar para compreender melhor o 26.º regime. O CESE acolhe com agrado o estudo de viabilidade anunciado.

3.5.6 É geralmente positiva uma maior utilização de **grupos de discussão**. Todavia, conforme foi referido anteriormente, a criação de grupos de discussão para produtos de retalho específicos poderia constituir um ónus considerável para os recursos das organizações de consumidores.

3.5.7 Áreas de eventual acção futura

3.5.7.1 Apraz ao CESE que a Comissão Europeia esteja disposta a proceder à codificação e, eventualmente, simplificação das **regras em vigor no domínio dos requisitos de informação**. O Comité inclina-se mais, todavia, para a simplificação do que para a codificação. O CESE considera que a referência à simplificação demonstra a intenção da Comissão de melhorar a qualidade, e não a quantidade, da informação prestada aos consumidores. Para destacar os requisitos de qualidade, o CESE gostaria de solicitar à Comissão que analisasse os requisitos legais em vigor (tanto ao nível comunitário como nacional) a fim de simplificar os requisitos de informação pertinentes e de normalizar a prestação de informação (mesmo através de codificação), tendo em conta o meio de comunicação escolhido pelo consumidor.

3.5.7.2 O CESE considera que os consumidores poderiam tirar melhor partido de melhores regras de informação essencial, sob a forma, por exemplo, de dados compreensíveis, estruturados e comparáveis sobre todos os aspectos essenciais de um contrato. Deve-se, assim, garantir um elevado nível de protecção do consumidor para que a informação seja adequada e informativa, e garanta uma protecção jurídica apropriada.

3.5.7.3 Quanto à **mediação financeira** e às relações das instituições financeiras e dos consumidores com os intermediários, o CESE constata, em primeiro lugar, que a mediação financeira está sujeita a graus variáveis de regulamentação ao nível comunitário. A directiva relativa à mediação no sector dos seguros ⁽⁷⁾ e a directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros ⁽⁸⁾ estabelecem diferentes conceitos e níveis de regulamentação para a mediação dos serviços e dos produtos financeiros. Deve-se incentivar mais coerência e convergência neste domínio, mas o CESE crê que o regime de mercados de instrumentos financeiros, enquanto abordagem mais compreensível, deve ter tempo suficiente para demonstrar a sua eficácia antes de se tirarem novas conclusões sobre a eventual necessidade de mais regulamentação no sector da mediação de créditos.

3.5.7.4 Considerando a necessidade de uma maior harmonização das normas sobre o exercício de actividades e aconselhamento dos clientes, deve-se prestar atenção à criação de condições de igualdade para todos os fornecedores de serviços financeiros aos clientes do sector retalhista e ter em conta as diferentes condições nacionais. Todavia, seria melhor assegurar a convergência ou harmonização das regras nacionais de

comercialização e distribuição, em vez de lançar novas iniciativas sobre as normas sobre o exercício de actividades.

3.5.7.5 No respeitante ao papel de aconselhamento profissional e independente, o Comité entende que deve ser estabelecida uma distinção clara entre (i) aconselhamento como serviço separado, a pagamento e a pedido do cliente e (ii) prestação de informação necessária ao cliente para este poder fazer uma escolha consciente.

3.5.7.6 Acima de tudo, é extremamente importante que existam regras e normas claras para os intermediários financeiros, que desempenham um papel fundamental no sector dos produtos de investimento, em particular, mas igualmente na mediação de crédito. Os intermediários também precisam de provar que conhecem bem as suas profissões e produtos. Os corretores e os agentes independentes devem ser responsáveis por dispensar aos clientes conselhos apropriados, justos e fidedignos. Também deve haver disposições para resolver litígios de modo rápido e eficaz. Os conhecimentos especializados devem ser específicos — ou seja, devem ser repartidos por vários sectores: poupança, investimentos, seguros, hipotecas/créditos. A abordagem destas questões também deve coadunar-se com as evoluções ao nível nacional.

3.5.7.7 O CESE constata com interesse o desejo da Comissão no sentido de analisar, em particular, os obstáculos à abertura de **contas bancárias** transfronteiras, bem como as questões relativas ao seu processamento, mobilidade, possibilidade de transferência e encerramento. Sobre estes últimos pontos, não deve ser descurada a influência dos actuais sistemas electrónicos e informáticos.

3.5.7.8 O CESE está convicto de que o Livro Verde da Comissão deveria ter abordado as questões fiscais de modo explícito. Desde a adopção da 6.ª Directiva IVA ⁽⁹⁾, e em particular durante a última década, a ausência de neutralidade do **tratamento IVA dos serviços financeiros** e a falta de certeza jurídica no âmbito do sistema actual tornaram-se cada vez mais problemáticas.

3.5.7.9 No seu relatório sobre a situação da integração financeira na UE, o grupo de peritos sobre o sector bancário ⁽¹⁰⁾ assinala que uma aplicação menos severa do IVA à subcontratação é uma condição essencial para uma maior integração de funções em centros de excelência que fornecerão serviços a vários sectores dos grupos bancários da UE. Neste momento, deve-se reconhecer oficialmente que o actual sistema de IVA para os serviços financeiros constitui um entrave a um mercado único comunitário. A agenda pós-PASF da Comissão deveria ser o quadro para essa declaração oficial. Assim, o CESE urge a Comissão a apresentar a sua agenda futura neste domínio.

⁽⁷⁾ Directiva 2002/92/CE, JO L 9 de 15.01.04.

⁽⁸⁾ Directiva 2004/39/CE, JO L 145 de 30/04/2004.

⁽⁹⁾ Sexta Directiva do Conselho 77/388/CE, JO L 145 de 13/06/1977.

⁽¹⁰⁾ «Plano de acção para os serviços financeiros: progresso e perspectivas», grupo de peritos sobre o sector bancário, relatório final, Maio de 2004.

3.5.7.10 Por fim, o CESE deseja salientar que os consumidores podem servir-se dos produtos financeiros de modo mais eficaz se dispuserem de aconselhamento mais profissional, mais independente e de melhor qualidade. Os consumidores devem dispor do melhor aconselhamento possível sobre os produtos e os serviços mais adequados às suas necessidades e circunstâncias (financeiras). Todavia, os consumidores não podem fugir inteiramente à responsabilidade que esta escolha comporta (seja em relação às características do produto ou ao perito que aconselha sobre essas características). O consumidor também deve estar preparado para fazer uma escolha consciente e para compreender as consequências dessa escolha.

3.5.7.11 Assim, o CESE apoia o princípio da educação dos consumidores e da melhoria dos níveis de **alfabetização financeira** na UE. Considera, em particular, que a noção de risco e de benefício deve ser um tema fundamental da educação dos investidores. Preconiza, de igual modo, a obrigação dos intermediários de prestar aconselhamento apropriado, justo e fidedigno. Isto é tanto mais necessário na medida em que os trabalhadores terão, cada vez mais, de tomar disposições por eles próprios para beneficiar da maior parte dos rendimentos da reforma. Devem ser dadas aos consumidores informações suficientes que lhes permitam comparar produtos diferentes e efectuar escolhas conscientes entre uma série de produtos concorrentes e uma série de tipos de riscos.

4. Conclusão

4.1 O CESE entende que este balanço das realizações passadas e do que resta por fazer no domínio dos serviços financeiros constitui uma oportunidade para registar progressos sensíveis na revitalização da economia da Europa, reduzindo a burocracia, criando empregos e incentivando não só a prosperidade de todos os europeus, mas também a sua confiança no sistema financeiro. Por outras palavras, estamos perante uma oportunidade para realizar verdadeiros progressos na consecução dos objectivos que a UE estabeleceu na Agenda de Lisboa.

4.2 No domínio dos serviços financeiros, a UE pode avançar de modo significativo na senda dos objectivos de Lisboa,

concentrando-se num certo número de questões fundamentais: Segundo o CESE, estes objectivos são os seguintes:

- aplicação rigorosa de um quadro regulamentar baseado nas melhores práticas a toda a legislação actual e futura;
- avaliação da confiança dos consumidores em termos da sua vontade de aderir a uma determinada proposta;
- cooperação entre as instituições da UE e os Estados-Membros na transposição e aplicação pontuais da legislação comunitária, no respeito pelo espírito no qual esta foi concebida;
- concentração na conclusão das medidas PASF remanescentes aplicando, se necessário, medidas orientadas para objectivos específicos e plenamente harmonizadas;
- eliminação dos obstáculos à realização de um quadro de supervisão óptimo para a Europa: supervisão consolidada;
- eliminação dos obstáculos injustificados ao aumento das actividades de F&A na Europa, especialmente no sector bancário; e
- reconhecimento do facto de que, para os consumidores, a qualidade é tão importante, senão mais importante, do que a quantidade de produtos no mercado.

4.3 A dimensão externa da política comunitária dos serviços financeiros durante os próximos cinco anos também se reveste de importância fundamental para a sua competitividade global a longo prazo. Daí que o CESE apoie vigorosamente os esforços para reforçar e aprofundar o diálogo regulamentar com os concorrentes mundiais da UE como os Estados Unidos, o Japão, a China e a Índia.

4.4 Uma reflexão sobre as prioridades futuras dos serviços financeiros em 2005 constitui uma oportunidade para que a sociedade civil organizada no seu conjunto participe nos esforços de realização dos objectivos de Lisboa. O que está em jogo é demasiado importante, tanto para a economia da UE como para os consumidores dos serviços prestados por esta economia, para que se deixe escapar uma oportunidade destas.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Regras de higiene e empresas artesanais de transformação alimentar»

(2006/C 65/25)

Em 9 e 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «Regras de higiene e empresas artesanais de transformação alimentar».

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Novembro de 2005 (relator: **L. RIBBE**).

Na 422.ª reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 15 de Dezembro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 98 votos a favor e 1 voto contra, com 5 abstenções.

1. Introdução

1.1 A nova legislação comunitária em matéria de higiene ⁽¹⁾, que entrou em vigor em 20 de Maio de 2004, tem por objectivo assegurar um elevado nível de protecção dos consumidores no plano da segurança dos alimentos, através de uma abordagem integrada que abrange toda a cadeia alimentar («da exploração até à mesa»). Além disso, a aplicação de princípios uniformes deverá garantir o eficaz funcionamento do mercado interno.

1.2 O princípio central é o da plena responsabilidade dos operadores do sector alimentar pela irrepreensibilidade dos géneros que produzem. Esta deve ser assegurada mediante o respeito de regras de higiene fundamentais e específicas e a aplicação dos princípios de análise de risco e pontos de controlo críticos (HACCP ⁽²⁾).

1.3 A nova legislação em matéria de higiene é composta por **vários regulamentos**:

- Regulamento (CE) n.º 178/2002 que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar (chamado regulamento de base);
- Regulamento (CE) n.º 852/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios;
- Regulamento (CE) n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal;
- Regulamento (CE) n.º 854/2004 que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano;
- Regulamento (CE) n.º 882/2004 relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais; e
- Regulamento relativo aos critérios microbiológicos (disponível em versão provisória).

1.4 A fim de permitir uma aplicação uniforme dos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e 853/2004, a DG Saúde e Protecção dos Consumidores (SANCO) elaborou as orientações seguintes, à laia de recomendações orientadas tanto para as empresas do sector alimentar como para as autoridades locais:

- Orientações para a aplicação de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 852/2004, SANCO/1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005;
- Orientações para a aplicação de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 853/2004, SANCO/1514/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005;
- Orientações para facilitar a aplicação dos princípios do sistema HACCP nas empresas de géneros alimentares, SANCO/1955/2005, de 30 de Agosto de 2005.

1.5 No quadro do processo legislativo, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) emitiu, em 28 e 29 de Março de 2001, um parecer ⁽³⁾ sobre os regulamentos n.ºs 852/2004 e 854/2004, adoptados em 2004, e manifestou o seu apoio expresso aos novos regulamentos e respectivos princípios subjacentes.

1.6 Com o presente parecer de iniciativa, o Comité Económico e Social Europeu pretende, através de uma análise das novas regras de higiene, avaliar se estas contribuem da melhor forma, no sentido da coerência entre os objectivos e as medidas, para o objectivo político do desenvolvimento sustentável das zonas rurais. Para esse desenvolvimento são particularmente importantes as pequenas empresas artesanais e/ou tradicionais de transformação. Porém, a experiência demonstra que nos últimos anos se tem assistido a uma diminuição acentuada dessas empresas, sobretudo no sector do tratamento e da comercialização da carne e dos lacticínios. Em muitos casos, quer os afectados quer as autoridades competentes atribuem a responsabilidade à severidade das normas comunitárias de higiene.

⁽¹⁾ JO L 226 de 25.06.2004.

⁽²⁾ HACCP = Hazard Analysis Critical Control Points.

⁽³⁾ JO C 155 de 29.05.2001, p. 39.

1.7 Face a esta situação, cabe verificar se a UE é ou não directa ou indirectamente responsável por mutações estruturais em virtude das suas normas de higiene. Isso não implica de forma alguma renunciar aos objectivos de protecção da saúde dos consumidores. O que importa é saber se a consecução de todos os objectivos comunitários (higiene, mas também criação e preservação de postos de trabalho) não exige soluções diferenciadas e uma maior flexibilidade.

1.8 O presente parecer analisará em especial se

a) a legislação que estabelece regras de higiene constitui um entrave ou um estímulo à actividade das pequenas empresas do sector alimentar, onde predominam os processos de transformação artesanais e/ou tradicionais;

b) as diferentes formas que pode assumir a transposição das disposições de flexibilidade em cada Estado-Membro não prejudicarão a competitividade dos produtos fabricados artesanalmente e das pequenas empresas do sector alimentar.

1.9 Dado que as disposições específicas em matéria de higiene dos regulamentos n.ºs 853/2004 e 854/2004 dizem respeito exclusivamente aos produtos de origem animal, o parecer concentrar-se-á nos efeitos sobre as empresas que fabricam estes produtos. Estão portanto excluídos do seu âmbito as empresas de transformação de produtos vegetais (padarias, confeitarias, etc.) e de produtos animais não derivados da carne (peixe, etc.) também sujeitas às novas normas de higiene (Regulamento n.º 852/2004).

1.10 O CESE pretende igualmente incentivar um debate sobre as normas de segurança alimentar e sobre o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, que com elas está relacionado. O CESE é da opinião que os objectivos de protecção dos consumidores, preservação da diversidade cultural, garantia de concorrência leal e manutenção e criação de empregos nas zonas rurais têm uma importância equivalente e devem ser conciliados.

2. Teor dos regulamentos

2.1 O Regulamento (CE) n.º 178/2002, além de determinar, entre outros, os princípios e normas gerais da legislação alimentar, estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios com vista a melhorar o funcionamento do mercado interno e a livre circulação de géneros alimentícios e de alimentos para animais. A aproximação a nível comunitário dos conceitos, princípios e procedimentos da legislação alimentar, ainda fortemente marcados por diferenças nacionais, deverá ainda garantir um elevado nível de protecção dos consumidores.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 852/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios concretiza os objectivos do Regulamento (CE) n.º 178/2002 e fixa as regras básicas de higiene para a produção de todos os géneros alimentícios. Aplica-se a

todas as fases da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios. A «produção agrícola primária» também é abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento. Contrariamente às «empresas do sector alimentar», os produtores agrícolas primários (ainda) não têm de utilizar os processos baseados nos **princípios do sistema HACCP**, mas devem obrigatoriamente observar os princípios constantes no Anexo I. Porém, todas as empresas do sector alimentar têm de **ser registadas** e cumprir os requisitos gerais de higiene do Anexo II do Regulamento. O procedimento a seguir para o registo das empresas é definido pelas autoridades nacionais com base no **Regulamento (CE) n.º 882/2004**.

2.3 Todas as empresas do sector alimentar devem:

- cumprir os critérios microbiológicos aplicáveis aos géneros alimentícios;
- observar os procedimentos necessários para a realização dos objectivos do regulamento;
- cumprir os requisitos respeitantes à construção das instalações;
- cumprir os requisitos de controlo da temperatura dos géneros alimentícios;
- assegurar a ininterruptão da cadeia de frio;
- recolher e analisar amostras.

2.4 Não estão abrangidos no âmbito de aplicação dos regulamentos:

- a produção primária destinada ao consumo doméstico,
- o fornecimento directo, pelo produtor, de pequenas quantidades de produtos primários ou de carne de aves de capoeira e de lagomorfos abatidos na exploração ao consumidor final ou a pequenos estabelecimentos locais de comércio retalhista.

2.5 A nova legislação em matéria de higiene não define em pormenor os critérios referidos no ponto 2.3 supra (p. ex., sobre a natureza dos critérios microbiológicos, o alcance da recolha de amostras e o tipo de análises). Existe porém um projecto de **regulamento distinto relativo aos critérios microbiológicos**, com base no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004.

2.6 Os géneros alimentícios de origem animal, que podem apresentar determinados perigos especiais para a saúde, são objecto de dois regulamentos específicos:

- **Regulamento (CE) n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene** aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal, e
- Regulamento (CE) n.º 854/2004 relativo aos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano.

2.7 Assim, as empresas do sector alimentar que trabalham com géneros alimentícios de origem animal devem

- obter uma licença, seguindo o procedimento para esse efeito estabelecido pelas autoridades nacionais em conformidade com o disposto no artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004;
- cumprir as regras de higiene específicas que constam dos anexos ao Regulamento (CE) n.º 853/2004, que incluem toda a regulamentação comunitária em vigor em matéria de produtos de origem animal e incidem, entre outras coisas, no transporte, no abate e desmancha de animais, na transformação da carne (carnes vermelhas, aves, caça), na produção de leite cru e na transformação de leite, etc., abrangendo igualmente os ovos e os produtos derivados, o peixe e os produtos derivados, os moluscos bivalves e outros produtos do mar;
- obter uma licença, mesmo que se tratem de pequenas empresas. A Comissão determina, porém, na orientação SANCO 1514/2005 rev. 1, ponto 4.2, que a obrigação de obter uma licença não deverá impor encargos adicionais às empresas.

2.8 **Também não são abrangidos pelo âmbito dos regulamentos (CE) n.º 852/2004 e n.º 853/2004:**

- o fornecimento directo, pelo produtor, de pequenas quantidades de carne, de aves de capoeira e de lagomorfos abatidos na exploração ao consumidor final ou a pequenos estabelecimentos locais de comércio retalhista, e
- o comércio retalhista, em determinadas condições (alínea a) do n.º 5 do art. 1.º).

2.9 A orientação SANCO 1514/2005 rev. 1, ponto 3.5, especifica que o comércio retalhista só será excluído do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 853/2004 e sujeito às disposições do Regulamento (CE) n.º 852/2004 quando se tratar a) da comercialização directa, ou b) de um fornecimento regional, limitado e reduzido de produtos de origem animal a outros organismos. Cabe às autoridades nacionais adoptar as disposições gerais para o comércio retalhista.

2.10 As novas normas sanitárias colocam particular ênfase na flexibilidade, através de:

- a) **fixação de objectivos em vez de normas concretas pormenorizadas.** Comparativamente à legislação anterior, os novos regulamentos, em especial o Regulamento n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene, contêm muito menos disposições detalhadas (por exemplo, no que respeita aos requisitos de construção das instalações de abate e de desmancha);
- b) **autorizações para adopção de medidas a nível nacional** (Regulamentos n.ºs 852/2004 (art. 13.º), 853/2004 (art.

10.º) e 854/2004 (art. 17.º)), tendo em vista adaptar as disposições dos regulamentos para permitir que continuem a ser utilizados **métodos tradicionais** em qualquer das fases da produção, transformação ou distribuição dos géneros alimentícios, ou dar resposta às necessidades das empresas do sector alimentar situadas **em regiões sujeitas a condicionalismos geográficos desfavoráveis**;

- c) **autorização da adopção de medidas a nível nacional** para regulamentar a comercialização directa (cf. pontos 2.4 e 2.8) e do comércio retalhista (cf. pontos 2.8 e 2.9).

3. As pequenas empresas do sector alimentar e o desenvolvimento das zonas rurais

Conceitos e definições

3.1 Muitos Estados-Membros têm ainda uma grande diversidade de empresas no sector alimentar. A transformação de matérias-primas agrícolas e a produção de géneros alimentícios podem ser realizadas quer por grandes empresas de organização industrial e orientadas para o mercado internacional, quer por pequenas empresas do sector alimentar, mais fortemente (embora não exclusivamente) orientadas para o fornecimento dos mercados regionais, ou ainda por micro-empresas. Estas últimas podem estar inteiramente ligadas a explorações agrícolas em termos de organização e de localização.

3.2 Regra geral, a estrutura das empresas do sector alimentar, bem como as quantidades transformadas, estão associadas à utilização de processos de fabrico específicos. Existe uma grande diversidade destes processos de fabrico, que vão dos métodos industriais/em série até aos métodos artesanais e tradicionais, e a delimitação dos correspondentes níveis de produção não está claramente definida.

3.3 Assim, concentraremos a nossa atenção nas **pequenas empresas do sector alimentar e nas micro-empresas, que trabalham predominantemente com processos artesanais e/ou tradicionais.**

3.4 Outro foco de atenção é o constituído pelas **empresas do sector alimentar que se dedicam à transformação de carnes (incluindo aves de capoeira e outros pequenos animais) e ao leite**, duas importantes áreas de actividade agrícola de valor acrescentado num grande número de Estados-Membros para as quais foram adoptadas regras de higiene específicas (ver ponto 1.9 supra). As regras dizem respeito concretamente, sobretudo, aos matadouros regionais, aos talhos com matadouro e unidade de transformação próprios, às fábricas de lacticínios regionais, pequenas queijarias industriais, queijarias integradas em explorações agrícolas e queijarias artesanais.

Pequenas empresas do sector alimentar, espaço rural, trabalho e qualidade

3.5 O sector alimentar da maior parte dos Estados-Membros é composto essencialmente por pequenas empresas, as quais revestem assim uma enorme importância na criação de emprego. Entre estas pequenas empresas contam-se as empresas artesanais, muitas vezes sitas no interior das cidades e vilas e geradoras de uma grande variedade de produtos, de diversidade cultural e frequentemente também (facto não despreciando) de postos de trabalho para as minorias étnicas. Cabe pois dar uma atenção particular às empresas de produção e transformação alimentares que mantêm uma relação mais ou menos estreita com a produção agrícola primária. Muitas destas empresas situam-se em zonas rurais e são por isso essenciais para a preservação e criação de postos de trabalho nessas zonas, muitas vezes afectadas por problemas estruturais.

3.5.1 **Exemplos:** Na Europa há mais de 150 000 talhos independentes, com cerca de 1 milhão de trabalhadores. Só na Alemanha há ainda aproximadamente 18 000 empresas artesanais de transformação de carne (para 29 000 talhos, incluindo filiais), que empregavam 168 000 pessoas. No total, 15 % ainda fazem o abate dos seus animais e 10 % utilizam os serviços de matadouros. Outros países a destacar são a Espanha, que conta cerca de 35 400 talhos (incluindo filiais) com 70 000 trabalhadores, e a França, com perto de 35 000 talhos e mais de 55 000 trabalhadores.

3.5.2 Nos últimos anos tem aumentado a tendência para a compra de produtos derivados da carne nos grandes supermercados, mas o CESE não deixa de salientar a importância dos pequenos estabelecimentos, que não pode ser medida apenas pelo seu volume de vendas (*).

3.5.3 Também no sector do leite há um registar um elevado número de pequenas empresas. Na Alemanha, na sequência do aumento da produção de leite biológico, surgiram mais de 500 novas queijarias ligadas a explorações, que criaram 1 500 novos empregos. A estes há que juntar os novos postos de trabalho criados nas fábricas de lacticínios biológicos e nas queijarias biológicas industriais. Infelizmente não há dados disponíveis a nível europeu.

3.6 No âmbito da Agenda 2000, a Comissão e os Estados-Membros sublinharam a necessidade não só de desenvolver a competitividade da agricultura europeia no mercado mundial, mas também de seguir uma política de promoção da qualidade. Para esse fim, é preciso conservar e fomentar o **carácter multifuncional da agricultura** (o chamado «**modelo agrícola europeu**»). Este modelo baseia-se numa agricultura capaz de fornecer, entre outras coisas, **produtos de elevada qualidade**, mantendo os **empregos** existentes e criando novos empregos.

(*) Na Alemanha, os estabelecimentos artesanais representam 45 % do volume de negócios de carne e derivados. A sua importância é algo menor quando se compara este volume à quantidade real de carne comercializada, dado que os estabelecimentos artesanais acusam preços mais elevados, em parte devidos a maiores custos com matérias-primas e salários.

Esta estratégia de aumento do valor acrescentado nas zonas rurais é indissociável da conservação e desenvolvimento da indústria transformadora alimentar, a jusante. Para esta política de qualidade são muito importantes as denominações de origem protegidas.

3.7 A política de qualidade deverá ser aplicada, no futuro, através do regulamento relativo ao FEADER (eixo «Diversificação»), bem como do programa de acção em matéria de agricultura biológica.

3.8 As pequenas empresas do sector alimentar, e em especial as pequenas empresas artesanais de transformação, assumem uma importância estratégica para a política de qualidade, pois são precisamente as que melhor podem contribuir para a diversificação, oferecendo ao consumidor uma **grande variedade de produtos**. A procura crescente indica que os consumidores valorizam cada vez mais essa diversidade e que os processos de fabrico tradicionais e artesanais estão indissolivelmente associados a produtos de elevada qualidade que fazem parte integrante do nosso património cultural. Ao longo de dezenas de anos, estas empresas têm demonstrado ser capazes de produzir produtos seguros.

Riscos diferentes requerem estratégias de segurança diferentes

3.9 O CESE constata pois com satisfação o **maior grau de flexibilidade** permitido pelos novos regulamentos em relação aos anteriores. Esta **flexibilização abre novas oportunidades** às pequenas empresas do sector alimentar com processos de transformação artesanais tradicionais, dado que a uniformização das autorizações lhes permitirá no futuro participar no comércio transfronteiras. Importa, entretanto, que os Estados-Membros saibam tirar partido destas oportunidades.

3.10 Contudo, a flexibilização também comporta **riscos** para estas empresas. As empresas anteriormente apenas «registadas» terão agora de respeitar os critérios muito mais severos para a obtenção de uma autorização. Acresce que algumas medidas de higiene específicas constantes do Regulamento (CE) n.º 853/2004 implicam **encargos claramente superiores** aos anteriores, o que afecta particularmente as pequenas empresas alimentares. É o caso sobretudo dos requisitos em matéria de controlos microbiológicos.

3.11 A adopção de objectivos gerais em matéria de higiene, em vez de disposições bem precisas, juntamente com as cláusulas de flexibilidade tornam possível adaptar a configuração do sistema HACCP (de acordo com o Regulamento (CE) n.º 852/2004) e os procedimentos de autorização aos riscos específicos inerentes às diferentes formas de exploração e de produção.

3.12 Esta flexibilização é essencial para manter a diversidade das empresas do sector alimentar na Europa, dado que os riscos específicos em termos de higiene e os requisitos sanitários deles decorrentes estão em parte ligados a cada sistema específico de produção, transformação e distribuição. Do ponto de vista da segurança dos alimentos, as pequenas empresas do sector alimentar e as empresas artesanais, que escoam os seus produtos ao nível local ou regional, apresentam riscos que são diferentes, em parte, dos das grandes empresas industriais, cujos canais de distribuição se estendem para além da região ou do país. É pois evidente que nas grandes empresas com um número elevado de funcionários, grandes volumes de produção e áreas de responsabilidade delimitadas, se justifica a existência de sistemas de rastreio e de gestão de qualidade, de identificação de lotes e de uma organização espacial complexa, bem como a análise microbiológica dos produtos. Nas pequenas empresas alimentares, em que a responsabilidade cabe a um número pequeno de funcionários e que frequentemente não participam no circuito comercial intracomunitário, são geralmente suficientes disposições simples como o controlo pontual das temperaturas de refrigeração ou de cozedura e a inspecção visual dos produtos (como no caso dos enchidos). Os métodos tradicionais e comprovados de controlo podem revelar-se os mais adequados a este nível. Métodos mais avançados do ponto de vista tecnológico ou organizacional não trará qualquer vantagem em termos de higiene e implicará maiores encargos temporais e financeiros.

3.13 Um exemplo da transposição de medidas úteis e necessárias no sector industrial para o sector artesanal é a disposição já prevista na Directiva 64/433/CEE quanto à introdução de esterilizadores. Durante o abate em série, que nas empresas actuais se faz a um ritmo muito rápido, não há tempo para limpar os aparelhos de corte que tenham, por exemplo, entrado em contacto com abcessos. A existência de um esterilizador em cada local de desmancha permite ao trabalhador dispor sempre de aparelhos esterilizados mesmo com a cadeia em movimento. O mesmo não se aplica aos matadouros ou talhos artesanais: cada animal é desmanchado por uma pessoa, que tem todo o tempo, caso necessário, de procurar um instrumento de corte esterilizado. Para essa esterilização basta que no dia anterior tenham sido colocados no local da desmancha bastantes instrumentos de corte, tornando supérfluo o esterilizador. A revisão da Orientação SANCO 1514, de 8 de Setembro de 2005, reflecte esta recomendação do CESE prevendo, no seu ponto 5.3, que nos pequenos matadouros será suficiente dispor de um número adequado de instrumentos esterilizados para o abate.

3.14 Por outras palavras, se as normas sanitárias e os requisitos de segurança se basearem exclusivamente nos riscos inerentes ao actual processo de produção em grande escala, ou seja, de transformação industrial e de comércio global, e forem impostos igualmente ao sector artesanal, existe o risco de os produtos fabricados segundo métodos artesanais tradicionais serem sujeitos a uma desvantagem competitiva. Esses produtos deixarão de ter acesso ao mercado, directa e indirectamente (devido ao aumento dos custos).

3.15 Assim, ao recomendar que as medidas de higiene sejam adaptadas aos processos e estruturas específicos, o CESE pretende não só garantir a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado, mas também, e sobretudo, conservar e promover a inovação nas zonas rurais. A título de exemplo, uma das mais importantes inovações das últimas décadas foi o desenvolvimento e expansão da agricultura biológica. Sem a flexibilidade actual e a que foi conquistada entretanto, a valorização dos processos tradicionais de transformação dos géneros alimentícios teria sido impossível. É, pois, necessário continuar a assegurar a necessária margem de flexibilidade para as especificidades regionais, os métodos artesanais e tradicionais, os processos de transformação especiais, as qualidades particulares dos produtos e os meios de comercialização específicos e a garantir aos consumidores um nível elevado e uniforme de segurança alimentar.

4. Eventuais oportunidades e obstáculos criados pelo novo quadro regulamentar em matéria de higiene às pequenas empresas artesanais no sector da carne e do leite

Regulamento (CE) n.º 852/2004

4.1 Alguns Estados-Membros tinham aproveitado a possibilidade prevista no anterior quadro jurídico, no caso das empresas de transformação de carne e de leite, de distinguir entre explorações «registadas» e «aprovadas». As explorações registadas não eram autorizadas a escoar os seus produtos fora das fronteiras nacionais, mesmo na ausência de motivos relacionados com diferenças nas regras sanitárias. A orientação SANCO 1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro de 2005, apela expressamente no seu ponto 3.4 a que os Estados-Membros autorizem os produtores que estejam exceptuados do âmbito de aplicação dos Regulamentos (CE) nos. 852/2004 e 853/2004 a vender directamente os seus produtos além-fronteiras. Desta forma, são criadas novas oportunidades para as explorações das regiões de fronteira.

4.2 O Regulamento n.º 852/2004 exige a aplicação do HACCP nos processos que contribuem para a segurança alimentar. A introdução obrigatória do HACCP é de louvar, na medida em que respeita a tradição artesanal, com a realização de um pequeno número de controlos, tão eficazes quanto possível, nos pontos críticos, a fim de obter a máxima segurança do produto. A orientação SANCO 1955/2005, de 30 de Agosto de 2005, contém igualmente disposições sobre como adaptar os princípios HACCP aos diferentes tipos de empresas. Os Estados-Membros formularam também as suas próprias orientações em matéria de boas práticas de higiene. Estas orientações poderão facilitar a aplicação do HACCP nas pequenas empresas do sector, dado que permitirão em certos casos prescindir de uma análise própria de riscos e perigos.

4.3 Neste contexto, a utilidade dos princípios HACCP para as empresas artesanais do sector alimentar dependerá das directrizes de aplicação do HACCP a nível nacional. Se for dada demasiada importância à documentação e a listas de verificação exaustivas, este instrumento fará facilmente subir os custos sem aumentar necessariamente o nível da segurança.

4.4 O HACCP inclui a realização de controlos microbiológicos, cujos critérios e âmbito ainda têm de ser definidos (artigo 4.º). O conteúdo do novo **Regulamento relativo aos critérios microbiológicos** terá uma influência decisiva sobre os custos dos controlos internos. A própria competitividade das pequenas empresas do sector alimentar dependerá muito do regulamento, uma vez que estas empresas terão de distribuir os custos por volumes muito menores de produtos transformados e de vendas do que as grandes empresas do sector. É pois de louvar a proposta que permite adequar a frequência dos controlos da carne picada à quantidade produzida pelas pequenas empresas de abate e desmancha ou pelos talhos. Todas as outras empresas deverão realizar os controlos uma vez por semana.

Regulamento (CE) n.º 853/2004: os riscos da flexibilização e o exemplo da transformação do leite

4.5 A nova flexibilidade confere **grande poder discricionário** não só aos Estados-Membros, mas também, em particular, às autoridades veterinárias regionais responsáveis pela aprovação de empresas do sector alimentar. Actualmente já existem grandes diferenças na aplicação das regras de higiene, particularmente nas áreas consideradas de risco pelos veterinários como, por exemplo, o abate artesanal de aves, as queijarias integradas em explorações e o fabrico de produtos com leite cru.

4.6 Em muitos Estados-Membros, a transformação do leite em queijo nas pequenas empresas agrícolas continua a revelar-se de grande importância para preservar postos de trabalho. As experiências a nível regional na Polónia antes e depois da adesão à UE mostram que as autoridades veterinárias proibiram inicialmente a criação de queijarias tradicionais, alegando supostas «directrizes comunitárias». Posteriormente, foi revelado que essas autoridades não tinham qualquer noção sobre as «novas» ideias e preferiam jogar pelo seguro: o que não existe não pode provocar problemas de higiene. É óbvio, porém, que a responsabilidade por estas ocorrências não cabe à UE, mas sim às autoridades nacionais e regionais.

4.7 Várias das disposições ainda pormenorizadas na antiga legislação comunitária, relativas à transformação do leite, são agora ab-rogadas. O novo regulamento abre novas perspectivas às pequenas empresas e às empresas artesanais do sector alimentar vêem abrir-se novas perspectivas de reconhecimento dos chamados «métodos alternativos» que, contudo, o regulamento não define especificamente.

4.8 É pois legítimo rezear que alguns Estados-Membros, na transposição dos regulamentos para o direito nacional, façam uma aplicação substancialmente mais restrita e desfavorável para as pequenas empresas do sector alimentar do que a preconizada pela Comunidade.

4.9 Exemplo 1: Na Alemanha foram já avançados os primeiros projectos de regulamento administrativo geral (procedimento de autorização em conformidade com o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004). Este regulamento requer (como já anteriormente) um ensaio de tipo para a autorização

de instalações de pasteurização e centrífugas de limpeza. Os empresários que utilizem outros aparelhos ou métodos devem apresentar as respectivas certificações e sustentar os custos da respectiva aprovação.

4.10 Exemplo 2: Nos Estados-Membros da Europa de Leste, como a República Checa, a Polónia, a Eslovénia ou os países bálticos, durante a adaptação da legislação nacional ao acervo comunitário, assistiu-se a processos semelhantes aos dos novos estados federais alemães após a reunificação. Não só se verificou uma enorme mudança estrutural nas leitarias e nos matadouros, com a atinente perda de postos de trabalho, como os procedimentos de autorização foram muitas vezes determinados pelos interesses das grandes empresas em diminuir os encargos sobre os seus sistemas de produção.

4.11 O Comité exorta, pois, a Comunidade a assegurar o **respeito da concorrência leal** em todos os Estados-Membros, velando por que as autoridades competentes apliquem, em benefício das pequenas empresas locais do sector alimentar, a margem de interpretação prevista para os produtos de qualidade tradicionais e regionais.

Regulamento (CE) n.º 853/2004: inconvenientes para as pequenas empresas do sector da carne

4.12 O Regulamento n.º 853/2004 inclui algumas disposições claramente definidas que vão muito além das condições aplicáveis até aqui às pequenas empresas do sector da carne e que terão um impacto negativo na evolução dos custos e, consequentemente, nas pequenas empresas do sector alimentar. As disposições mais importantes são:

4.13 De acordo com o novo regulamento, todas as empresas de abate devem dispor de **locais adequados para estabulação** (?). Este requisito aplicar-se-ia também aos talhos artesanais, mesmo que acolham os animais por muito pouco tempo e que apenas abatam um número reduzido de animais por semana. Esta disposição obriga em princípio as pequenas explorações a realizar investimentos consideráveis, sem que as condições de higiene sejam efectivamente melhoradas. É por isso de louvar que a versão revista da orientação SANCO/1514/2005 procure resolver este problema. O ponto 5.2 salienta que os pequenos matadouros não serão obrigados a manter equipamentos sofisticados, por exemplo para alimentação dos animais.

4.14 O **abate e a desmancha** devem fazer-se em locais separados. Se estes processos decorrerem em momentos diferentes, não há razão para que não possam ser utilizadas as mesmas instalações, sem prejuízo para a segurança. Acresce que a realização dos dois processos em fases distintas permite que as instalações sequem, melhorando a higiene e poupando investimentos desnecessários às pequenas empresas do sector alimentar. A revisão das orientações deve, assim, prever a possibilidade de prescindir de locais separados para o abate e a desmancha contanto que os dois processos decorram em momentos diferentes e que sejam observadas normas de limpeza adequadas.

(?) Anexo III, Secção I, Capítulo II, n.º 1 a) e 2 c).

4.15 Uma inovação é que, de futuro, as pequenas empresas artesanais até aqui com o estatuto de «explorações registadas» também terão de manter nas **salas de desmancha uma temperatura de 12°C** ou aplicar «alternativas equivalentes». Para lá dos outros problemas decorrentes do trabalho a essa temperatura, esta regra implica investimentos e gastos adicionais com a refrigeração para as pequenas empresas⁽⁶⁾. Seria suficiente, porém, impor que a carne a desmanchar fosse retirada progressivamente dos espaços de refrigeração.

4.16 As novas **disposições relativas à temperatura e ao controlo da carne picada** introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 853/2004 são particularmente problemáticas, dado que este produto assume uma grande importância económica também para as micro-empresas e as pequenas empresas de transformação de carne. Até à data, e pelo menos na Alemanha, estas empresas gozavam do estatuto apenas de «explorações registadas» e tinham por isso de cumprir as disposições nacionais aplicáveis à carne picada e de respeitar uma temperatura máxima de 4°C. Uma vez que de futuro apenas existirão empresas aprovadas pela UE, as empresas artesanais de transformação de carne terão de cumprir os rigorosos requisitos de temperatura (2°C), estabelecidos pelo novo regulamento⁽⁷⁾. Contanto que as empresas produzam carne picada fresca e a vendam exclusivamente no dia de produção (como exigiam as disposições anteriores), a imposição de temperaturas mais baixas não traz qualquer acréscimo de higiene. Dado que as antigas instalações não podem ser adaptadas facilmente a temperaturas mais baixas e que são necessários equipamentos adicionais de descongelamento, as empresas ver-se-ão obrigadas a investir em novas instalações de refrigeração. Ainda mais problemático para a competitividade das empresas artesanais é o facto de o novo regulamento autorizar a carne picada a partir de carne congelada, o que facilita o *dumping* dos preços.

4.17 Outro requisito agora introduzido é que as empresas artesanais do sector da carne passam a ser obrigadas a efectuar **controlos microbiológicos** da carne picada, mesmo quando a vendem ou congelam no próprio dia de produção⁽⁸⁾. Esta disposição representa custos consideráveis, sem vantagem aparente em matéria de higiene. Fica em aberto a questão da frequência destes controlos, dado que a proposta de regulamento prevê apenas que as pequenas empresas possam ser isentadas da obrigação de efectuar controlos semanais (ver pontos 4.18 a 4.20).

Regulamento relativo aos critérios microbiológicos

4.18 O teor do regulamento relativo aos critérios microbiológicos, que se encontra em preparação, será de extrema importância para a futura competitividade das pequenas empresas do sector alimentar. Será conveniente fixar a extensão da recolha de amostras e das análises tendo em conta o volume de

produção das empresas e assegurar, ao mesmo tempo, a pertinência dos controlos em termos estatísticos.

4.19 Até à data, os matadouros estavam obrigados a efectuar controlos microbiológicos anuais do número total de germes e dos agentes de putrefacção (*enterobactérias*) nos animais abatidos, assim como inspecções dez vezes por ano das instalações (paredes, etc.). O aumento previsto da intensidade dos controlos implicará uma elevação significativa dos custos para as pequenas empresas.

4.20 Outro factor a ter em conta é que reduzidos volumes de produção acarretam problemas não só de ordem estatística, como também relacionados com a quantidade a recolher para análise. A CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail), associação profissional e do comércio alimentar francesa, chamou a atenção para este aspecto. Segundo a CGAD, se fosse mantida a escala dos controlos, o volume de amostras recolhidas deixaria pouco produto para vender, sem falar dos custos envolvidos.

5. Conclusões

5.1 O CESE louva a flexibilidade dos novos regulamentos, que abrem novas oportunidades às empresas tradicionais e/ou artesanais regionais do sector alimentar.

5.2 O CESE previne, contudo, que esta grande margem de manobra pode acarretar riscos para essas empresas, dado que quer os Estados-Membros quer as autoridades locais podem interpretar as novas normas em seu detrimento. A experiência com a aplicação das directivas comunitárias aponta nesse sentido. As empresas deveriam ter a possibilidade de escolher de que forma pretendem alcançar os objectivos de higiene. É essa igualmente a conclusão da orientação SANCO/1513/2005 rev. 1, de 8 de Setembro, no seu ponto 4. A Comissão deve velar por que a orientação seja divulgada nos Estados-Membros.

5.3 O CESE considera que alguns pontos dos regulamentos deveriam ser reformulados:

5.3.1 O abate manual de animais isolados deveria ser reconhecido como um «processo tradicional». É este o teor de todas as propostas de alteração dos Estados-Membros sobre o n.º 4 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004, o n.º 4 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 853/2004 e o n.º 4 do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 854/2004.

5.3.2 As instalações do comércio retalhista utilizadas para a preparação e/ou desmancha de grandes quantidades de alimentos de origem animal e respectiva entrega a outros retalhistas devem ser incluídas, sem excepção, no âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 853/2004⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Anexo III, Secção I, Capítulo V, n.º 2 a).

⁽⁷⁾ Anexo III, Secção V, Capítulo III, n.º 2 c).

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 852/2004, Cap. II, Art. 4.º, n.º 3a).

⁽⁹⁾ *Vd.* igualmente o parecer do CESE de 28 de Março de 2001 (JO C 155/39).

5.3.3 No que se refere aos requisitos em matéria de construção (Anexo III do Regulamento (CE) n.º 853/2004), devem ser seguidas as recomendações do ponto 5.2 da SANCO 1514, segunda as quais os estabelecimentos artesanais onde são abatidos animais não devem necessariamente possuir locais adequados para estabulação e os seus equipamentos para alimentar e dessedentar os animais podem ser bastante simples.

5.3.4 Caso esteja assegurada a separação no tempo das operações de abate e desmancha, esses estabelecimentos não devem estar obrigados a possuir um segundo espaço de trabalho (alínea c) do n.º 2 do Capítulo II).

5.3.5 Os estabelecimentos artesanais deverão poder ser exceptuados da obrigação de manter os espaços de desmancha a uma temperatura constante se a carne for retirada gradualmente do espaço de congelação, como é muitas vezes o caso nesse tipo de estabelecimentos.

5.3.6 Quanto às temperaturas a respeitar, a obrigação de manter a carne picada a uma temperatura não superior a 2°C (Secção V, Capítulo III, alínea c) do n.º 2) deveria ser suprimida

para o tratamento manual e substituída pela norma alemã para as empresas registadas (4.º C para a preparação diária de carne picada fresca vendida no próprio dia). A frequência dos controlos microbiológicos da carne picada nos estabelecimentos que só a produzem em quantidades reduzidas e a congelam imediatamente ou a vendem no próprio dia da produção deveria ser adaptada à quantidade de carne efectivamente produzida (Regulamento (CE) n.º 852/2004, Capítulo II, artigo 4.º, alínea a) do n.º 3).

5.3.7 O CESE recomenda ainda a realização de um estudo comparativo para analisar a aplicação dos regulamentos nos diferentes Estados-Membros e seu impacto nas empresas artesanais do sector alimentar e apresentar propostas no sentido de melhorar a competitividade dessas empresas. Deveria ser analisada em particular a disponibilidade de medidas de formação e de formação contínua para as pequenas empresas do sector alimentar. Os mecanismos de difusão das orientações da Comissão também devem ser revistos, por forma a que as pequenas empresas possuam informação suficiente sobre as derrogações de que podem beneficiar.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2005.

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