

Jornal Oficial

da União Europeia

C 44

51.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

16 de Fevereiro de 2008

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
III	<i>Actos preparatórios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU	
	439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007	
2008/C 44/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O Espaço Europeu da Investigação: novas perspectivas» COM(2007) 161 <i>final</i>	1
2008/C 44/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Conselho que cria a Empresa Comum «Iniciativa sobre medicamentos inovadores» COM(2007) 241 <i>final</i> — 2007/0089 (CNS)	11
2008/C 44/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à constituição da empresa comum ARTEMIS para realizar a iniciativa tecnológica conjunta no domínio dos sistemas informáticos incorporados» COM(2007) 243 <i>final</i> — 2007/0088 (CNS)	15
2008/C 44/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que institui a empresa comum «Clean Sky» COM(2007) 315 <i>final</i> — 2007/0118 (CNS)	19
2008/C 44/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo à constituição da Empresa comum ENIAC» COM(2007) 356 <i>final</i> — 2007/0122 (CNS)	22
2008/C 44/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a protecção do consumidor relativamente a determinados aspectos da utilização a tempo parcial de bens móveis e imóveis (timeshare), produtos de férias de longa duração, sua revenda e troca» COM(2007) 303 <i>final</i> — 2007/0113 (COD)	27
2008/C 44/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante a instrumentos de pesagem de funcionamento não automático» (Versão codificada) COM(2007) 446 <i>final</i> — 2007/0164 (COD)	33

PT

Preço:
22 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2008/C 44/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos dispositivos de iluminação da chapa de matrícula da retaguarda dos veículos a motor e seus reboques» (Versão codificada) COM(2007) 451 final — 2007/0162 (COD)	33
2008/C 44/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supressão das interferências radioeléctricas (compatibilidade electromagnética) produzidas pelos tractores agrícolas ou florestais» (Versão codificada) COM(2007) 462 final — 2007/0166 (COD)	34
2008/C 44/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o relatório sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis nos Estados-Membros da União Europeia» COM(2006) 845 final	34
2008/C 44/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Resultados da análise da estratégia comunitária para a redução das emissões de CO ₂ dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros» COM(2007) 19 final	44
2008/C 44/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu ao Conselho que altera a Directiva 2003/54/CE no que respeita à aplicação de certas disposições à Estónia» COM(2007) 411 final — 2007/0141 (COD)	49
2008/C 44/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à selecção e autorização de sistemas que fornecem serviços móveis via satélite» COM(2007) 480 final — 2007/0174 (COD)	50
2008/C 44/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Adaptação ao procedimento de regulamentação com controlo Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/50/CE no que diz respeito às competências de execução atribuídas à Comissão» COM(2007) 509 final — 2007/0184 (COD)	52
2008/C 44/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva que altera a Directiva 98/70/CE no que se refere às especificações para a gasolina, o combustível para motores diesel e o gasóleo e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa produzidos pelos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e que altera a Directiva 1999/32/CE do Conselho, no que se refere às especificações para os combustíveis utilizados nas embarcações de navegação interior e que revoga a Directiva 93/12/CEE» COM(2007) 18 final — 2007/0019 (COD)	53
2008/C 44/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Evolução das indemnizações compensatórias para zonas desfavorecidas a partir de 2010»	56
2008/C 44/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Balanço a meio percurso (health check) e futuro da PAC após 2013»	60
2008/C 44/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Alterações climáticas e a estratégia de Lisboa»	69
2008/C 44/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Crédito e exclusão social na sociedade da abundância»	74
2008/C 44/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O espírito empresarial e a Agenda de Lisboa»	84

2008/C 44/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»	91
2008/C 44/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a estatísticas comunitárias no domínio da saúde pública e da saúde e segurança no trabalho» COM(2007) 46 final — 2007/0020 (COD)	103
2008/C 44/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade» COM(2007) 159 final — 2007/0054 (COD)	106
2008/C 44/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Maus-tratos a pessoas idosas»	109
2008/C 44/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2003/96/CE no que respeita ao ajustamento do regime fiscal especial para o gasóleo utilizado como carburante para fins comerciais e à coordenação da tributação da gasolina sem chumbo e do gasóleo utilizados como carburantes» COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS)	115
2008/C 44/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE no que diz respeito a certas disposições temporárias relativas a taxas do imposto sobre o valor acrescentado» COM(2007) 381 final — {SEC(2007) 910}	120
2008/C 44/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Croácia na via da adesão»	121

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

439.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2007

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O Espaço Europeu da Investigação: novas perspectivas»

COM(2007) 161 final

(2008/C 44/01)

Em 4 de Abril de 2007, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o: «*Livro Verde — O Espaço Europeu da Investigação: novas perspectivas*».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 4 de Outubro de 2007, tendo sido relator Gerd WOLF.

Na 439.^a reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 107 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e recomendações

1.1 O Comité considera urgente o reforço significativo das actuais iniciativas de investigação e desenvolvimento (I&D) na Europa, bem como uma melhoria das condições-quadro e a disponibilização dos meios financeiros necessários.

Além de consistentes programas de investigação e desenvolvimento no domínio da indústria, aos níveis comunitário e nacional, é necessário criar um mercado único europeu da investigação e desenvolvimento, que permita aproveitar e realizar melhor o potencial, actual e futuro, da Comunidade Europeia: é isto o Espaço Europeu da Investigação.

1.2 O Comité saúda, portanto, a intenção manifestada no Livro Verde da Comissão de aprofundar e alargar o Espaço Europeu da Investigação. Os objectivos estabelecidos são correctos e as propostas apresentadas para a sua realização são, na generalidade, consideradas adequadas e merecedoras de apoio, embora careçam de ser completadas e, em alguns casos, clarificadas ou corrigidas.

1.3 O Comité subscreve o objectivo de criar um mercado de trabalho europeu atractivo para investigadores, que permita e recompense a mobilidade. Em primeiro plano estão questões básicas respeitantes às modalidades contratuais, um nível salarial atractivo, prestações de segurança social e prestações sociais transferíveis dentro do território europeu e coesão do agregado familiar. Neste aspecto, verificam-se grandes lacunas sobretudo ao nível dos Estados-Membros! O Comité lança um apelo especialmente dirigido aos Estados-Membros e aos respectivos parceiros sociais, para que colmatem estas lacunas e, sobretudo,

que ofereçam também aos jovens investigadores boas perspectivas profissionais, que se perfilam como alternativa a outras oportunidades de carreira para académicos altamente qualificados. Só assim voltará a haver mais jovens dispostos a investir a sua energia e o seu tempo num percurso académico muito exigente e selectivo, contribuindo deste modo para suprir a ameaçadora falta de trabalhadores altamente qualificados e de licenciados nos domínios técnico e científico que se verifica na Europa.

1.4 O Comité apoia o objectivo de Barcelona formulado pelo Conselho Europeu. Porém, as decisões tomadas até ao momento deixam antever que a quota-parte da Comunidade no investimento total em investigação e desenvolvimento previstos no objectivo de Barcelona não ultrapassará os 2 % (ou seja, apenas um quinquagésimo!). Assim, verifica-se que a maior parte dos compromissos políticos para a realização do objectivo de Barcelona fica a cargo dos Estados-Membros, enquanto que a indústria assume os compromissos económicos. As recomendações do Comité dirigem-se portanto, e em particular, ao Conselho, ao Parlamento e aos Estados-Membros, para que façam tudo o que estiver ao seu alcance para devolver à investigação e desenvolvimento na Europa um papel de liderança mundial, e que tomem as medidas necessárias para esse efeito.

1.5 O Comité reitera a sua recomendação de que o contributo da Comunidade Europeia para as despesas totais em I&D seja aumentado para 3 %, a fim de maximizar o efeito de alavanca do apoio comunitário à investigação sobre os necessários investimentos na investigação a serem realizados pelos Estados-Membros e pela indústria. Considera ainda que uma

parte significativa dos recursos dos Fundos Estruturais deverá ser aplicada na realização de infra-estruturas no domínio da I&D e que as modalidades de apoio do BEI deverão ser reforçadas. O grave problema energético e climático que durante muito tempo foi subestimado torna esta recomendação ainda mais premente.

1.6 O Comité subscreve o objectivo da criação de infra-estruturas de investigação de craveira mundial, sendo necessário assegurar que beneficiem posteriormente de um financiamento duradouro e estável. Uma condição essencial para assegurar o seu êxito e lhe conferir sentido é a participação dos institutos e grupos universitários domiciliados nos Estados-Membros, bem como o envolvimento da indústria nos projectos de cariz técnico. É esta interligação em rede que assegura a constituição de um todo e gera o valor acrescentado europeu.

1.7 O Comité apoia o objectivo de reforçar o papel dos organismos de investigação — mas também das organizações que os coordenam — como principais iniciadores e veiculadores de investigação e desenvolvimento. Estes carecem de estabilidade no planeamento a longo prazo, bem como do correspondente financiamento e de suficiente autonomia de decisão. Tal pressupõe uma maior responsabilidade na utilização dos recursos financeiros, uma proporção mais elevada de financiamento de base adequada, o financiamento global de projectos, a possibilidade de transitar dotações não utilizadas para o exercício seguinte, a redução da paralisante sobrecarga administrativa que pesa sobre os prestadores de serviços na área da investigação e do ensino, bem como o incentivo e a promoção da excelência através da afectação de recursos adequados à investigação segundo critérios de competitividade.

1.8 Para o Comité, as iniciativas tecnológicas conjuntas e as plataformas tecnológicas são instrumentos importantes para se obter inovações técnicas em domínios de investigação de importância estratégica. Nas parcerias necessárias, que se estabelecem com essa finalidade, entre o sector público e o privado e nos programas de investigação comuns, é igualmente necessário assegurar a participação adequada das pequenas e médias empresas (PME). As futuras comunidades do conhecimento e da inovação (*Knowledge and Innovation Communities*, KIC) do Instituto Europeu de Tecnologia (IET) devem recuperar a experiência acumulada por essa via. A experiência adquirida com os projectos ERA-Net e CORNET, bem como com os *clusters* EUREKA, pode trazer igualmente contributos valiosos para este fim.

1.9 O Comité apoia o objectivo de abertura do Espaço Europeu da Investigação ao mundo. Contudo, a sua atractividade será o critério decisivo para o êxito desse movimento. Só quando a lamentável situação actual de «fuga de cérebros» sofrer uma inflexão quantitativa e qualitativa (em termos dos investigadores mais competentes e bem sucedidos) se poderá dar esta missão por terminada. Porém, para se atingir este objectivo, é necessário que estejam reunidos todos os factores fundamentais: nível, dotação financeira, condições de trabalho, condições-quadro políticas, oportunidades de evolução e liberdade, remuneração individual e reconhecimento social.

1.10 O Comité apoia o método da *coordenação aberta*, através do qual os objectivos estratégicos e as políticas dos Estados-Membros são avaliadas e se procede ao intercâmbio de

experiências, para se garantir a coerência e criar uma política de investigação europeia otimizada. Em contrapartida, é de evitar uma *coordenação* minuciosa da investigação na Europa fortemente hierarquizada (do topo para a base), e que abranja as organizações de investigação ou as empresas, sob o desígnio da uniformização. Eis, assim, por que importa evitar a impressão de que a Comissão almeja um controlo centralizado da investigação na Europa. Trata-se de encontrar um bom equilíbrio entre o quadro comunitário, a autonomia dos Estados-Membros, bem como a iniciativa e a autonomia de decisão institucional e individual. Só um pluralismo de métodos, abordagens e selecção de temas pode produzir os melhores resultados, processos e inovações.

1.11 O Comité reitera os seus apelos à redução da burocracia. Por conseguinte, recomenda que a redução da burocracia seja incluída na futura agenda do Espaço Europeu da Investigação como um importante objectivo político. É necessário trabalhar em conjunto com os Estados-Membros e as organizações de investigação no desenvolvimento de conceitos para simplificar, ao nível europeu, nacional, regional e institucional, o excesso de regulamentação e a diversidade de obrigações de apresentar relatórios, processos de candidatura, procedimentos emissão de pareceres, de avaliação e de autorização, *inter alia*, reduzindo-os ao mínimo essencial. Até mesmo a concorrência para a promoção da excelência vai representar, a princípio, mais um fardo burocrático para os investigadores, tornando tanto mais importante que se encontre uma solução razoável pela via da redução e simplificação de processos. O medo do incumprimento de alguns não pode dar azo ao excesso de regulamentação nem à paralisia de todos.

1.12 O Comité considera necessário que nas organizações de apoio à investigação, em particular na Comissão, se recorra, numa base estável e duradoura (regra geral, a rotação no lugar é contraproducente), à colaboração de funcionários dotados de excepcional competência científica, com experiência e conhecimento actualizado do domínio científico em questão, das suas especificidades e da comunidade a ele ligada.

1.13 O Comité recomenda que o Espaço Europeu da Investigação seja complementado com o *Espaço Europeu do Conhecimento*, tendo em vista a criação de uma sociedade europeia do conhecimento. Isto implica uma ampla e sólida formação de todos os cidadãos, bem como formação adicional especializada, de elevada qualidade, para cientistas e engenheiros. Daqui decorre a necessidade de uma «gestão do conhecimento» adequada. A investigação e o desenvolvimento baseiam-se no conhecimento existente para gerarem novos conhecimentos.

1.14 O Comité recomenda o desenvolvimento de regulamentos gerais, claros e compreensíveis, para os diversos instrumentos comunitários de promoção e coordenação de I&D, incluindo uma lista concisa (com manual de instruções) de todos os instrumentos e formas de promoção e coordenação de I&D de que a Comissão dispõe. O objectivo é também aferir se a sua crescente diversidade ainda permite uma definição e separação clara das tarefas, bem como se os potenciais utilizadores e os funcionários da Comissão ainda conseguem distingui-los e geri-los correctamente, ou se requerem uma reorganização.

1.15 Muitos dos temas abordados no Livro Verde exigem uma análise diferenciada. Para isso e para outras questões, o Comité remete para o texto integral do seu parecer.

2. Comunicação da Comissão

2.1 A comunicação da Comissão surge na sequência do debate e aprovação do 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento (I&D), das áreas temáticas de investigação seleccionadas (programas específicos), dos instrumentos disponíveis e das regras de participação. Esta comunicação da Comissão já não se debruça sobre os conteúdos de investigação, mas apenas sobre os objectivos estratégicos do Espaço Europeu da Investigação.

2.2 Após uma breve resenha histórica, são apresentados em resumo os objectivos e as funções do Espaço Europeu da Investigação. Segue-se uma análise e exame dos mesmos face à situação actual e a sua adaptação à evolução recente. O ponto de partida da comunicação é o significado do Espaço Europeu da Investigação para a Estratégia de Lisboa e a sua competitividade num mundo globalizado.

2.3 São realçados os seguintes pontos como funções e objectivos especiais:

- **um fluxo adequado de investigadores competentes** com elevados níveis de mobilidade entre instituições, disciplinas, sectores e países;
- **infra-estruturas de investigação de craveira mundial**, integradas, ligadas em rede e acessíveis às equipas de investigação da Europa e do mundo, nomeadamente graças às novas gerações de infra-estruturas de comunicações electrónicas;
- **instituições de investigação de excelência** empenhadas na cooperação e em parcerias eficazes entre os sectores público e privado, que formem o núcleo de agregados de investigação e inovação, incluindo comunidades científicas virtuais, os quais serão principalmente especializados em áreas interdisciplinares e atrairão uma massa crítica de recursos humanos e financeiros;
- **partilha efectiva de conhecimentos**, nomeadamente entre a investigação pública e a indústria, e com o público em geral;
- **prioridades e programas de investigação bem coordenados**: nacionais, regionais e europeus;
- **ampla abertura** do Espaço Europeu da Investigação ao mundo.

2.4 É apresentado um resumo dos resultados alcançados, que serve de base às medidas de consolidação e alargamento do EEI orientadas para o futuro. Do ponto de vista da Comissão, o

actual programa-quadro de investigação da UE foi explicitamente concebido para apoiar estas medidas; os meios disponibilizados sofreram um aumento significativo, embora inferior à proposta inicial da Comissão Europeia (e à recomendação do Comité!). As novas iniciativas emanadas do 7.º Programa-Quadro (2007-2013), como o Conselho Europeu de Investigação, terão repercussões para o panorama de investigação europeu. O futuro Instituto Europeu de Tecnologia pode também vir a contribuir para a criação de comunidades de conhecimento e inovação de craveira mundial.

2.5 Paralelamente, são apontados pontos fracos que, segundo a Comissão, devem ser colmatados. São eles por exemplo e de forma resumida:

- Os investigadores continuam a ter as suas oportunidades de carreira limitadas.
- As empresas têm frequentemente dificuldade em cooperar com instituições de investigação.
- O financiamento da investigação à escala nacional e regional continua em grande parte a não estar coordenado.
- As reformas introduzidas a nível nacional carecem muitas vezes de uma verdadeira perspectiva europeia e de coerência.

2.6 Os restantes elementos do Livro Verde são abordados nas observações do Comité apresentadas de seguida.

2.7 Para estimular um amplo debate com base no Livro Verde, a Comissão formulou 35 questões concretas, que incluiu no documento. As respostas esperadas, do Parlamento, do Conselho, do CESE, do Comité das Regiões, dos Estados-Membros e dos investigadores e instituições de investigação, deverão traduzir-se em propostas de medidas em 2008. Muitas dessas questões são implicitamente respondidas no Capítulo 3. No Capítulo 4 faz-se referência à posição do Comité relativamente a algumas destas questões específicas.

3. Observações na generalidade

3.1 **Significado de excelência científica.** O Comité já por várias vezes ⁽¹⁾ referiu que o desenvolvimento da excelência científica e técnica, e a sua tradução em competitividade económica, são requisitos essenciais para assegurar o nosso futuro num mundo globalizado sem comprometer o modelo social europeu.

É, portanto, urgente o reforço significativo das actuais iniciativas de investigação e desenvolvimento (I&D) na Europa, a definição das prioridades políticas necessárias para esse fim, bem como a melhoria das condições-quadro e a disponibilização dos meios financeiros necessários. Importante é a aplicação do princípio da concorrência em função de critérios de excelência. O Comité já se pronunciou por diversas vezes ⁽²⁾ acerca das regras pelas quais se devem reger os necessários auxílios concedidos pelo Estado.

⁽¹⁾ JO C 256 de 27.10.2007.

JO C 325/16 de 30.12.2006.

⁽²⁾ JO C 325/16 de 30.12.2006.

3.2 Mercado único europeu da investigação e desenvolvimento. Além de programas de investigação e desenvolvimento consistentes aos níveis comunitário, nacional e industrial, é necessário criar um mercado único europeu da investigação e desenvolvimento, que permita aproveitar e realizar melhor o potencial, actual e futuro, da Comunidade Europeia — **é isto o Espaço Europeu da Investigação.**

3.3 Acordo de princípio. Por conseguinte, o Comité saúda a intenção manifestada no Livro Verde da Comissão de consolidar, aprofundar e alargar o Espaço Europeu da Investigação, dando continuidade a uma evolução globalmente positiva. Nele estão reflectidos elementos importantes das suas recomendações anteriores ⁽³⁾. Os objectivos estabelecidos pela Comissão são correctos e as propostas apresentadas para a sua realização são geralmente consideradas adequadas e merecedoras de apoio, embora careçam de ser completadas e, em alguns casos, clarificadas ou corrigidas.

3.4 Situação de partida

3.4.1 A comunidade científica. A Organização Europeia de Pesquisa Nuclear (CERN) ⁽⁴⁾ foi criada há mais de 50 anos. O empenhamento independente da comunidade científica internacional, ou seja, da organização de cientistas de craveira internacional ⁽⁵⁾, por sua iniciativa, obteve o apoio necessário de políticos influentes na Europa. Conseguiu-se assim criar um centro experimental europeu de investigação fundamental em Física do mais alto nível, que se teria revelado excessivo para qualquer país individualmente, quer em termos das possibilidades, quer da disponibilidade para o financiar e utilizar sozinho. Motivações semelhantes estiveram na génese de outras organizações europeias transnacionais ⁽⁶⁾ como o CEPMMP, o EMBO, a ESRF, o ESO, a ESA e o ILL.

3.4.2 A Comunidade Europeia. O Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Tratado CEEA ou EURATOM), assinado em 25 de Março de 1957 em Roma, é um dos três Tratados que instituem as Comunidades Europeias; nessa mesma data começou o empenhamento da Comunidade no domínio da investigação e do desenvolvimento ⁽⁷⁾. Em 1986,

⁽³⁾ JO C 110/3 de 30.4.2004.
JO C 110/98 de 30.4.2004.
JO C 157 de 28.6.2005.
JO C 65 de 17.3.2006.
JO C 185 de 8.8.2006.
JO C 309 de 16.12.2006.
JO C 325 de 30.12.2006.

⁽⁴⁾ CERN: *Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire* (Organização Europeia de Pesquisa Nuclear). Como esta designação se tornou incorrecta face às restantes actividades do CERN, hoje em dia usa-se a designação «Laboratório Europeu de Física de Partículas» («European laboratory for particle physics» — «Laboratoire européen pour la physique des particules») que descreve melhor as suas funções actuais.

⁽⁵⁾ O Comité utiliza no presente documento os termos «cientistas» ou «engenheiros» para designar pessoas de ambos os sexos. O Comité reforça assim a defesa que vem advogando de uma completa «igualdade entre os sexos», alargando-a à investigação e desenvolvimento. Ver também o ponto 3.16.2.

⁽⁶⁾ ILL: Instituto Laue-Langevin
CEPMMP: Centro Europeu de Previsão Meteorológica a Médio Prazo
ESRF: Instalação Europeia de Radiação Síncrotrónica
ESO: Observatório Europeu do Sul
EMBO: Organização Europeia de Biologia Molecular
ESA: Agência Espacial Europeia
Ver também <http://www.euroforum.org>

⁽⁷⁾ Para uma apresentação mais pormenorizada, consultar também o boletim informativo CORDIS focus n.º 279 de Junho de 2007.

com a entrada em vigor do 1.º Programa-Quadro de I&D, foram lançadas as bases de uma política de investigação comunitária mais ampla, que ia além dos objectivos da EURATOM. Em conjunto com a formulação da Estratégia de Lisboa, a decisão de criar o *Espaço Europeu da Investigação*, tomada em 2000, traduz o empenhamento da política europeia no sentido da criação de um enquadramento formal para a investigação na Europa. O *Espaço Europeu da Investigação* deve tornar-se uma imagem de marca simbólica com uma motivação e objectivos que reflectam a Estratégia de Lisboa.

3.4.3 O objectivo de Barcelona. Como já foi referido várias vezes, o Comité apoia o objectivo de Barcelona formulado pelo Conselho Europeu há cinco anos, em consequência da Estratégia de Lisboa, segundo o qual as despesas totais de I&D na União deveriam ser aumentadas, a fim de atingirem em 2010 um nível próximo de 3 % do PIB. Dois terços dos investimentos necessários deverão provir do sector privado. Porém, as decisões tomadas até ao momento deixam antever que a quota-parte da Comunidade nos investimentos totais em investigação e desenvolvimento previstos no objectivo de Barcelona não ultrapassará os 2 % (ou seja, apenas um quinquagésimo!).

3.5 Compromissos políticos dos Estados-Membros. Assim, verifica-se que a maior parte dos compromissos políticos para a realização do objectivo de Barcelona fica a cargo dos Estados-Membros, enquanto que a indústria e o sector privado assumem os compromissos económicos. As recomendações e os apelos do Comité a seguir enunciados dirigem-se, portanto, e em particular, ao Conselho, ao Parlamento e aos Estados-Membros, para que adoptem todas as medidas urgentemente necessárias e apoiem os objectivos formulados no Livro Verde para devolver à investigação e desenvolvimento na Europa um papel de liderança mundial, num primeiro passo para a realização do objectivo de Barcelona, e que efectuem todas as outras diligências necessárias para esse efeito.

3.6 Efeito de alavanca do apoio comunitário à investigação. Mas também o apoio comunitário à investigação reveste-se de grande importância, pois não só exerce uma acção integradora e coordenadora, como tem, sobretudo, um efeito de alavanca sobre os investimentos em investigação dos Estados-Membros e da indústria. Assim, a eficácia deste efeito de alavanca deve ser significativamente reforçada a fim de que o pleno contributo necessário aos Estados-Membros e à indústria, previsto no objectivo de Barcelona e ainda não concretizado, possa finalmente concretizar-se. A Europa tem de ganhar consciência da sua tradição histórica de espaço de vanguarda na investigação e inovação e recuperar essa tradição.

3.6.1 Aumentar o contributo comunitário. Quanto a este assunto, o Comité já apontou ⁽⁸⁾ que o orçamento comunitário para I&D actualmente acordado não é suficiente para provocar um efeito de alavanca. Por conseguinte, reitera a viva recomendação de que o contributo comunitário para as despesas totais em I&D no Espaço Europeu da Investigação seja aumentado dos actuais valores claramente abaixo de 2 % para 3 %, no mínimo,

⁽⁸⁾ JO C 325 de 30.12.2006.

na revisão do orçamento que se avizinha em 2008, de que uma parte significativa dos recursos dos Fundos Estruturais seja aplicada ⁽⁹⁾ na realização de infra-estruturas no domínio da I&D ⁽¹⁰⁾ e de que sejam reforçadas as modalidades de apoio do BEI.

3.6.2 Urgência de uma decisão política. Valores recentemente divulgados pela Comissão ⁽¹¹⁾ sobre o estado actual da investigação europeia e o respectivo financiamento em comparação com os concorrentes internacionais confirmam a extraordinária urgência com que a recomendação anterior do Comité deve ser transposta numa decisão política. O seriíssimo problema da energia e do clima, que durante muito tempo foi subestimado, torna a situação ainda mais gravosa!

3.7 Massa crítica, sinergia de recursos e competências, valor acrescentado europeu. A Comunidade deve concentrar a sua atenção e o seu apoio em tarefas e projectos de investigação de grande importância para o progresso científico e técnico, que ultrapassem as possibilidades e a capacidade de um Estado-Membro individual ou que possam produzir um efeito consideravelmente superior através de um procedimento comunitário e da interligação em rede à escala europeia. Desse modo, o valor acrescentado que se gera é muito mais significativo do que aquele que poderia ser alcançado individualmente por um Estado.

3.8 Infra-estruturas e instituições de investigação de excelência. Em muitos domínios de investigação de especial relevância, a realização de infra-estruturas dispendiosas e a utilização de equipamentos de grandes dimensões são condições técnicas essenciais para novas descobertas e para o progresso técnico, colocando à disposição do desenvolvimento técnico (na fase pré-concorrencial) novas possibilidades de melhoria e inovação. Por isso, o Comité atribui especial importância ao objectivo mencionado no Livro Verde da *criação de infra-estruturas de investigação de craveira mundial*. Essas infra-estruturas estão na base da investigação de excelência e têm um efeito multiplicador. Conseguem atrair os melhores cientistas e engenheiros do mundo e prestam um contributo significativo na consecução de outro importante objectivo, a criação de *instituições de investigação de excelência* capazes de conferir visibilidade e importância duradouras à imagem de marca da *investigação europeia* e do *Espaço Europeu da Investigação*.

3.8.1 Lista do ESFRI ⁽¹²⁾. O Comité saúda a *lista do ESFRI* elaborada com a colaboração dos Estados-Membros e da Comissão e reconhecida e apoiada pelo Conselho ⁽¹³⁾. Em simultâneo, salienta que além do empenhamento inicial dos Estados-Membros, será necessário, no futuro, um empenhamento

⁽⁹⁾ Neste contexto, o Comité congratula-se com a exigência nesse sentido feita pelo Comité Consultivo Europeu sobre Investigação (EURAB). Ver: http://ec.europa.eu/research/eurab/index_en.html.

⁽¹⁰⁾ Também aqui o Comité apela especialmente aos Estados-Membros para que tomem as decisões políticas necessárias.

⁽¹¹⁾ Comissão Europeia: «Números-chave em 2007 em Ciência, Tecnologia e Inovação — Para um espaço europeu do conhecimento», segunda-feira, 11 de Junho de 2007.

⁽¹²⁾ ESFRI: Fórum Estratégico Europeu para as Infra-Estruturas de Investigação (*European Strategy Forum on Research Infrastructures*); <http://cordis.europa.eu/esfri/>

⁽¹³⁾ Conselho «Competitividade» (mercado interno, indústria e investigação), 21 e 22 de Maio de 2007.

reforçado, estável e duradouro da Comissão, que traduzirá com especial clareza a vontade política de obter desempenhos pioneiros nos domínios científicos e técnicos. Por conseguinte, o Comité apoia vivamente o cumprimento consequente do roteiro, bem como uma significativa participação financeira da Comunidade na construção e na operação a longo prazo destas instalações. Salienta-se a importância de modalidades contratuais adequadas, para abrir estas instalações a parceiros ou utilizadores de todo o Espaço Europeu da Investigação e torná-las atractivas. O Comité também apoia os esforços tendentes à celebração de parcerias ou à cooperação com países terceiros ⁽¹⁴⁾.

3.8.2 Continuidade do apoio. Nos projectos de grande envergadura de longo prazo, dado os elevados investimentos que envolvem, é essencial assegurar a estabilidade e continuidade do apoio enquanto os objectivos finais e as expectativas de resultados ainda não tiverem sido cumpridos e se mantiver o critério de excelência científica. Neste domínio, fortes oscilações, incertezas, ou mesmo a interrupção do financiamento, conduzem ao desperdício de avultados investimentos e de trabalho de desenvolvimento de natureza científica e técnica, mas sobretudo destroem as redes estabelecidas, a cooperação internacional e a confiança em compromissos futuros, afectando a imagem do mercado de emprego europeu para cientistas e engenheiros.

3.8.3 Envolvimento das universidades e institutos. Uma condição essencial para o êxito destes consideráveis investimentos em projectos de infra-estruturas e o necessário alargamento da base da investigação de excelência é a participação responsável dos grupos universitários, institutos e organismos de investigação domiciliados nos Estados-Membros no desenvolvimento e utilização das correspondentes instalações experimentais: só esta interligação em rede forma o todo e gera o valor acrescentado europeu. Por conseguinte, é também necessário apoiar adequadamente esta interligação em rede e dotar dos meios necessários os programas específicos *Cooperação e Ideias*. Em especial, é necessário disponibilizar meios suficientes para viagens e estadias, bem como para sistemas de comunicação e equipamentos auxiliares. O Comité salienta também a grande importância da promoção da mobilidade.

3.8.4 Mobilidade sem restrições. O Comité apoia o objectivo de assegurar dentro do Espaço Europeu da Investigação a mobilidade sem restrições entre Estados-Membros, entre organizações e, também, entre os sectores privado e público. A mobilidade não só favorece as oportunidades profissionais, a partilha de conhecimentos e a aquisição de experiência prática especializada, como também contribui para o alargamento dos horizontes, reforça o espírito crítico e promove a compreensão cultural. Por este motivo, devem ser superados ou suprimidos todos os obstáculos e medidas inadequadas, que ainda dificultam a mobilidade sem restrições. Entre estes contam-se os obstáculos intra-estatais, o deficiente reconhecimento/transferabilidade de direitos a prestações sociais, e também as desvantagens/sobrecarga fiscal para as famílias que têm de mudar de casa ou trocar imóveis adquiridos.

⁽¹⁴⁾ Por exemplo, no âmbito do projecto ITER.

3.8.5 **Situação nos novos Estados-Membros.** Chama-se ainda a atenção para a necessidade de desenvolver incentivos para evitar que a almejada mobilidade intra-europeia dos investigadores resulte, a longo-prazo, na fuga de cérebros. Por este motivo, o Comité já referiu num parecer anterior a importância da construção nos novos Estados-Membros de infra-estruturas de investigação mais atractivas.

3.9 **Valorização do Espaço Europeu da Investigação.** Se a cooperação internacional for eficaz e eficiente, em especial em projectos comunitários de grande envergadura, suscitará nos actores envolvidos um sentimento de comunidade, que promove a valorização do Espaço Europeu da Investigação e o simbolismo da Europa.

3.10 **Organização por iniciativa própria e conferências especializadas.** O CERN e também, por exemplo, o desenvolvimento das instituições europeias de investigação no domínio da fusão são uma demonstração da vontade e da capacidade da comunidade científica de procurar e encontrar parceiros de cooperação internacionais por iniciativa própria e também de conquistar financiamento internacional concedido pelos Governos de países terceiros. Para isso, é essencial disponibilizar os meios necessários para a realização de conferências especializadas em domínios técnicos e científicos de especial relevância na Europa, bem como para a participação de jovens cientistas europeus em conferências internacionais.

3.10.1 **Associações científicas e técnicas — organizações da sociedade civil.** As conferências especializadas são fóruns privilegiados para a divulgação e avaliação de resultados, o intercâmbio de conhecimentos e ideias, o início de cooperações e o desenvolvimento de conceitos novos ou melhorados. Normalmente, este tipo de conferências é organizado pelas respectivas associações científicas e técnicas⁽¹⁵⁾, enquanto organizações da sociedade civil. Por este motivo, o Comité recomenda que se procure conhecer melhor as suas actividades e dar-lhes o devido reconhecimento, bem como utilizar melhor e promover as respectivas actividades de divulgação do conhecimento, avaliação de resultados e coordenação da investigação.

3.11 **Programas-quadro.** Na opinião do Comité, o programa-quadro comunitário de I&D e o programa-quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica são os instrumentos fundamentais da Comunidade para a concretização do Espaço Europeu da Investigação.

Os programas específicos *Infra-estruturas e Ideias* proporcionam complementarmente importantes incentivos à cooperação coordenada (ver ponto 3.13), sobretudo a partir dos programas específicos *Cooperação e Pessoas* e das medidas de apoio conexas.

⁽¹⁵⁾ Por exemplo, a *European Physical Society*, a Federação Europeia das Associações Nacionais de Engenheiros/*European Federation of National Engineering Associations*, as academias europeias (IASAC, ALEA, IAP), etc. Muitas delas estão organizadas sob a égide de associações centrais, como a *Initiative for Science in Europe* (ISE).

Como tal, a sua regular execução constitui um elemento fundamental para a formação de uma identidade transnacional e geradora de sinergias a favor da *investigação europeia* e do *Espaço Europeu da Investigação*.

3.11.1 **Investigação fundamental e aplicação.** É de realçar a inclusão específica da investigação fundamental e o reconhecimento da sua importância decisiva para o progresso e a inovação. Daí decorre também o necessário **equilíbrio** entre a promoção intencional da investigação fundamental, por um lado, e da investigação aplicada e orientada para produtos ou processos, por outro lado. Como já foi referido várias vezes⁽¹⁶⁾, não existem fronteiras rígidas entre estes domínios, mas sim interacções múltiplas que se condicionam mutuamente.

3.11.2 **Iniciativas tecnológicas conjuntas, plataformas tecnológicas e o IET.** O Comité frisa que as iniciativas tecnológicas conjuntas e as plataformas tecnológicas desempenham uma função especial. Em domínios de investigação estratégicos, elas servem para criar parcerias entre os sectores público e privado e para a execução de programas de investigação. O Comité recomenda que as futuras **comunidades do conhecimento e da inovação** (*Knowledge and Innovation Communities*, KIC) do Instituto Europeu de Tecnologia (IET) recuperem a experiência acumulada por essa via. A experiência adquirida com os projectos ERA-Net, bem como com os *clusters* EUREKA, pode proporcionar contributos valiosos.

3.11.3 **PME.** Um nível adequado de envolvimento das pequenas e médias empresas (PME) desempenha um papel fulcral nas parcerias entre os sectores público e privado e também nas parcerias industriais. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão empreender neste domínio um esforço assinalável e manifestar intenção de continuar a fazê-lo. O projecto CORNET (*Collective Research Networking*)⁽¹⁷⁾, iniciado no âmbito do ERA-NET, pode também apresentar contributos úteis a este nível.

3.11.4 **Confidencialidade da informação.** A divulgação livre de informação sobre novas descobertas foi e continua a ser um dos factores de sucesso da ciência moderna (ver também o ponto 4.4.2 **Open Access**). A restrição de divulgação de informação está ligada a aspectos da propriedade intelectual e, sobretudo, à questão de determinar a partir de que fase do desenvolvimento de uma tecnologia nova ou inovadora as questões da confidencialidade (devido à concorrência no mercado⁽¹⁸⁾) dificultam a necessária partilha de conhecimentos e a subsequente colaboração com parceiros industriais e entre estes. O Comité recomenda que esta importante questão seja objecto de uma análise aprofundada, pois dela depende o sucesso de colaborações, em especial entre os sectores público e privado.

⁽¹⁶⁾ JO C 325 de 30.12.2006, Ponto 4.6.

⁽¹⁷⁾ Ver <http://www.cornet-era.net>; ver também suplemento temático do CORDIS focus n.º 24, Junho de 2007.

⁽¹⁸⁾ Caso não seja garantido nenhum período de carência para a patente, tembas para evitar a perda do direito a pedidos de patentes posteriores.

3.12 Pontos fortes dos organismos de investigação. O Comité apoia o objectivo particularmente importante de reforçar o papel dos organismos de investigação — mas também das organizações que os coordenam — como iniciadores e veiculadores de investigação e desenvolvimento. São locais onde se coordena, planeia e investiga, e em que o ambiente de trabalho que se cria, a liberdade e o estilo de investigação que neles se praticam determinam a fama e o êxito da respectiva organização ou instituição de investigação. Por isso, as organizações e instituições de investigação necessitam de estabilidade no planeamento a longo prazo, bem como de recursos financeiros suficientes e de autonomia de decisão adequada. É essencial uma maior responsabilidade na utilização dos recursos financeiros, uma percentagem mais elevada de financiamento institucional de base suficiente e estável (por regra, um mínimo de 75 % a 80 %), o financiamento global de projectos, a possibilidade de transitar dotações não utilizadas para o exercício seguinte, a redução da sobrecarga administrativa para os prestadores de serviços, o incentivo e a promoção da excelência através da afectação de meios adicionais à investigação numa perspectiva de longo prazo, segundo critérios de competitividade e em função do êxito alcançado.

3.13 Coordenação aberta. Os impulsos essenciais para a *coordenação aberta* e a avaliação das políticas de investigação e dos objectivos estratégicos dos Estados-Membros emanam dos processos de decisão ao nível europeu com provas dadas sobre as iniciativas de política de investigação da Comissão, bem como dos respectivos passos consultivos preparatórios. O Comité considera que são igualmente úteis e importantes outras medidas de conciliação e coordenação tomadas em conjunto com os Estados-Membros e as regiões, e também entre estes, sobre definições de prioridades específicas ou projectos de infra-estruturas, para se garantir a coerência e criar uma política de investigação europeia optimizada. Por esse motivo, a coordenação também teria sentido na instauração de organizações europeias de investigação inter-estatais, bem assim no quadro de grandes projectos comunitários e na construção de infra-estruturas (ver ponto 3.8). A coordenação por parte da Comissão tem, além disso, como ponto de partida as medidas de apoio do 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento (I&D) (ver ponto 3.11).

3.14 Coordenação sem excessos. Em contrapartida, é de evitar o possível intuito de uma *coordenação* minuciosa da investigação na Europa, fortemente hierarquizada (do topo para a base), que se estenda às organizações de investigação ou às empresas como um fim em si mesma ou sob o desígnio da uniformização. Isso restringiria — por exemplo, do ponto de vista da intenção declarada de evitar a duplicação dos esforços de investigação ⁽¹⁹⁾ e a fragmentação — a necessária pluralidade de abordagens e métodos de investigação (ver também o ponto 4.7.1) e resultaria em hostilidade por parte dos investigadores, das instituições e dos participantes da indústria. Em qualquer dos casos, deve-se evitar a impressão de que a Comissão pretende um controlo centralizado da investigação na Europa.

⁽¹⁹⁾ Já num anterior parecer sobre o tema «Ciência, sociedade e cidadãos na Europa» (CES 724/2001), o CESE salientara no ponto 4.7.5 o seguinte: «Como é preciso provar a reprodutibilidade, o paralelismo ou a repetição de experiências, quase sempre realizadas com técnicas ou processos distintos por outros grupos de investigação — a chamada “investigação em duplicado” —, são componentes essenciais da metodologia e do progresso científicos. Servem, efectivamente, de garantia contra erros, lapsos e até mesmo falsificações.»

Caso contrário, seria mais um factor a contribuir para a preocupação já sentida pelos cidadãos ⁽²⁰⁾ nos Estados-Membros com um excesso de centralização em Bruxelas. Trata-se, sobretudo, de encontrar um bom equilíbrio entre o quadro comunitário, a autonomia e a capacidade de decisão dos Estados-Membros, bem como entre a iniciativa e a autonomia de decisão institucional e individual.

3.14.1 Pluralismo de métodos, abordagens e selecção de temas. Só um pluralismo de métodos, abordagens e selecção de temas pode produzir os melhores resultados, processos e inovações. O pluralismo não é um desperdício, antes sendo um meio necessário para a optimização e a evolução na procura de novos conhecimentos e saberes. O Comité recomenda em particular a consulta do Conselho Europeu de Investigação a respeito desta importante questão de repartição de competências.

3.15 Objectivo adicional: Redução da burocracia. Sem prejuízo do atrás disposto, e reiterando os seus apelos anteriores, o Comité recomenda que a Comissão inclua a *redução da burocracia* entre os objectivos importantes da futura agenda política do Espaço Europeu da Investigação. É necessário trabalhar em conjunto com os Estados-Membros e as organizações de investigação no desenvolvimento de conceitos para simplificar ou condensar, ao nível europeu, nacional, regional e institucional, o excesso de regulamentação e a diversidade de obrigações de apresentar relatórios, processos de candidatura, procedimentos de avaliação e autorização, entre outros, reduzindo-os ao mínimo essencial. Até mesmo a concorrência para a promoção da excelência e obtenção de apoios, *inter alia*, que merece o apoio do Comité, vai representar, a princípio, mais um encargo em procedimentos administrativos e avaliativos para os investigadores, tornando tanto mais importante que se encontre uma solução razoável pela via da redução e simplificação de todos os processos. Posto isto, é tanto mais importante que se encontre uma solução razoável pela via da redução e simplificação de processos. O Comité já referiu ⁽²¹⁾ que o medo do incumprimento de alguns ou erros cometidos pontualmente não podem dar azo a um excesso de regulamentação ou a uma paralisia que afecte todos. Isto aplica-se tanto ao método de trabalho das organizações de promoção como ao dos investigadores.

3.16 Mercado de trabalho atractivo e melhores oportunidades profissionais. O Comité apoia o importante objectivo de criar um mercado de trabalho atractivo para os investigadores. Para tanto, importa criar melhores modalidades contratuais, aumentar o nível salarial e das prestações sociais e de segurança social, bem como promover a coesão do agregado familiar, de modo a evitar que os investigadores cheguem à conclusão, por exemplo, de que, em virtude de más condições salariais, negociações contratuais demoradas ou forte insegurança na sua evolução profissional futura, estiveram a desperdiçar o seu entusiasmo e que a Europa não oferece oportunidades para converter numa carreira profissional bem sucedida e compensatória o investimento que fizeram numa formação muito exigente e selectiva.

⁽²⁰⁾ Lüder Gerken e Roman Herzog em EUROPE'S WORLD, edição de Verão de 2007.

⁽²¹⁾ JO C 256 de 27.10.2007.

3.16.1 **Lacunas nos Estados-Membros.** Sobretudo ao nível dos Estados-Membros verificam-se grandes lacunas ⁽²²⁾ e continuam a surgir anomalias! O Comité lança aqui um apelo especialmente dirigido aos Estados-Membros e aos respectivos parceiros sociais, para que colmatem estas lacunas e, sobretudo, ofereçam também aos jovens cientistas boas perspectivas profissionais, com futuro e que possam constituir alternativa a outras oportunidades de carreira para académicos altamente qualificados. Só então voltará a haver mais jovens talentosos dispostos a investir a sua energia e o seu tempo num percurso académico exigente e selectivo, contribuindo deste modo para suprir a ameaçadora falta de quadros nos domínios técnico e científico — e de licenciados nestas áreas — que se verifica na Europa.

3.16.2 **Igualdade de género.** O Comité realça a sua posição em prol da igualdade de oportunidades e igualdade no tratamento de ambos os sexos. Necessitamos dos melhores talentos de ambos os sexos. O que conta é a capacidade e o desempenho. (No presente documento, os termos «cientistas» ou «engenheiros» designam pessoas de ambos os sexos.)

3.16.3 **Mobilidade entre instituições, disciplinas, sectores e países.** O Comité também apoia o objectivo formulado no Livro Verde de clara melhoria da mobilidade entre instituições, disciplinas, sectores e países. O Comité remete para as recomendações atrás enunciadas e também para a sua recomendação mais antiga de criação de um sistema de bolsas atractivo (licença sabática) para o intercâmbio de pessoal entre o meio académico e a indústria.

3.16.4 **Coesão familiar.** O Comité já aludiu por várias vezes a um aspecto que se reveste de especial importância para a promoção da mobilidade, nomeadamente a criação de condições para a coesão familiar e a sua promoção. Nelas se incluem a actividade profissional do cônjuge (por exemplo, «*dual career couples*»), escolas adequadas para os filhos, apoio à troca de casa ou imóveis (compensação por despesas extras, impostos), etc.

3.17 **Abertura do Espaço Europeu da Investigação ao mundo.** O Livro Verde aponta a abertura do Espaço Europeu da Investigação ao mundo como um objectivo de particular importância. O Comité apoia inteiramente este objectivo. A realização efectiva deste objectivo será um marco fundamental para o êxito da Estratégia de Lisboa.

3.17.1 **A atractividade é o critério decisivo.** Mais do que a abertura de princípio, que é um aspecto mais formal e já realizado por diversas vias, a atractividade do Espaço Europeu da Investigação é o critério decisivo: os convites a investigadores internacionais de vanguarda são o primeiro passo, mas é necessário fazer com que venham efectivamente e, também, que os

cientistas europeus que trabalham em países fora da Europa regressem um dia mais tarde à Europa.

3.17.2 **Inversão da tendência de «fuga de cérebros».** Só quando a lamentável situação de autêntica «fuga de cérebros» que se está a viver sofrer uma inflexão quantitativa e qualitativa (em termos dos cientistas e engenheiros mais competentes e bem sucedidos) se poderá dar esta missão por terminada. Porém, para se atingir este objectivo, é necessário que estejam reunidos todos os factores fundamentais: nível, dotação financeira, condições de trabalho, condições-quadro estáveis, oportunidades de evolução e liberdade, remuneração individual (incluindo prestações sociais) e reconhecimento social.

3.18 **Continuidade dos primeiros êxitos.** Apesar das lacunas existentes e das tarefas que ainda é preciso realizar, o Comité congratula-se com o facto de os esforços da política de investigação europeia até agora empreendidos no sentido da criação do Espaço Europeu da Investigação começarem a dar os primeiros frutos e apontarem, de maneira geral, na direcção certa. Por conseguinte, é importante dar continuidade à evolução registada através de um potencial de I&D europeu em rápido crescimento, e isso através de uma política de apoio orientada para a competitividade, através da sua interligação em rede e do efeito de integração, bem como, em especial, através da criação de condições-quadro atractivas e estáveis (sem excesso de regulamentação e de centralização!). **O Espaço Europeu da Investigação deve tornar-se um conceito reconhecido em todo o mundo.**

3.19 **Espaço Europeu do Conhecimento.** O Comité tem repetidamente defendido que o Espaço Europeu da Investigação deve ser complementado com um «Espaço Europeu do Conhecimento» ⁽²³⁾. A principal motivação reside no objectivo de criar uma sociedade europeia do conhecimento, o que implica uma formação sólida de todos os cidadãos, bem como formação especializada de elevada qualidade para cientistas e engenheiros. Nesse sentido, a formação ao longo da vida e a formação auto-didacta são muito importantes. No presente parecer, cujo objecto é o Espaço Europeu da Investigação, faz-se referência à necessidade de uma «gestão do conhecimento» adequada, que garanta a documentação, a organização, a divulgação, a acessibilidade e a preservação do conhecimento adquirido. A investigação e o desenvolvimento baseiam-se no conhecimento existente para gerarem novos conhecimentos.

3.19.1 **Gestão do conhecimento e tecnologia.** A gestão do conhecimento também é importante para a aplicação segura ⁽²⁴⁾ de procedimentos técnicos, a fim de possibilitar uma utilização optimizada e segura, minimizar riscos e não pôr em perigo a população. A Comissão deve, futuramente, realizar as iniciativas adequadas neste domínio e promover os programas de investigação necessários em colaboração com as organizações internacionais competentes.

⁽²²⁾ Por exemplo, o novo acordo colectivo de trabalho da administração pública alemã é ostensivamente contrário à mobilidade!

⁽²³⁾ Ver, nomeadamente, o parecer «O investimento no conhecimento e na inovação» INT/325 (JO C 256 de 27.10.2007).

⁽²⁴⁾ Ver, por exemplo, a Acta da Conferência Internacional da AIEA sobre gestão do conhecimento aplicada às instalações nucleares (Junho de 2007).

3.19.2 **Manuais e sinopses.** Bons manuais, sinopses e compêndios desempenham um papel importante na preservação, esclarecimento e organização do conhecimento, bem como numa formação de alta qualidade. A sua preparação exige experiência, esforço e tempo, bem como a dispensa de outras actividades. O Comité recomenda que esta actividade seja incluída no catálogo de tarefas elegíveis para apoios, sobretudo porque este trabalho esforçado não traz, em regra, qualquer lucro aos seus autores.

4. Observações na especialidade sobre as perguntas apresentadas no Livro Verde

Apresenta-se, em seguida, uma série de considerações sobre alguns dos temas a que se referem as 35 questões levantadas no Livro Verde, na medida em que não tenham sido abordados no Capítulo 3. Por motivos de espaço, a maioria das questões não é repetida, remetendo-se para o Livro Verde.

4.1 **Questões 1-3. Elementos do conceito de Espaço Europeu da Investigação.** A condição essencial é um ambiente de abertura social face à investigação e ao desenvolvimento, que reconheça e dignifique a sua importância decisiva para o bem-estar, a competitividade, o progresso e a cultura. Importante é também haver comunicação suficiente entre as várias disciplinas científicas, sobretudo entre as ciências naturais e as ciências humanas, incluindo tentativas para se encontrar um consenso quanto aos princípios metodológicos. Este aspecto é absolutamente imprescindível para a criação das necessárias condições-quadro e a definição das prioridades a todos os níveis da política. Além disso, a Comissão e os Estados-Membros podem reforçar a promoção do intercâmbio de experiências entre a comunidade científica e a sociedade civil em geral através de simpósios e conferências, bem como promover o Espaço Europeu da Investigação. Os meios de comunicação social também devem desempenhar um papel importante nessa promoção, desde que a tónica seja colocada na informação e não na opinião. O Comité apoia a Comissão no seu convite a um *debate público e outras medidas*.

4.2 **Questões 8-10. Doutorandos.** Esta estratégia começa com os jovens cientistas com um diploma universitário completo, nomeadamente os doutorandos. Não se trata de estudantes nem de aprendizes⁽²⁵⁾, mas sim de pessoas que representam importantes recursos de investigação e ensino. A investigação e o ensino, bem como leituras críticas e participação em conferências, seminários e «escolas de Verão» são a melhor formação pós-graduada, devendo criar-se as condições para a participação nessas actividades e promovê-las activamente. É necessário permitir, estimular e recompensar a iniciativa própria e a autonomia, pois são elementos que não surgem num ambiente de acompanhamento escolar.

4.3 **Questão 12.** Lançar o IET e as respectivas «comunidades do conhecimento e da inovação» e retirar ensinamentos da experiência.

⁽²⁵⁾ O objectivo de um doutoramento é comprovar a capacidade de desenvolver actividade científica autonomamente!

4.3.1 **Questão 18.** Procurar adquirir experiência primeiramente com casos individuais. Esclarecer as questões de risco e responsabilidade, por exemplo, em caso de desistência de um parceiro.

4.3.2 **Questão 19.** Tentar recuperar experiências de «comunidades científicas virtuais» já existentes nas organizações de investigação nos Estados-Membros, ou constitui-las desde a base.

4.3.3 **Questão 20 (i).** Devem ser obtidas propostas das instituições visadas.

4.3.4 **Questão 20 (ii). Não se deve recorrer a critérios mensuráveis objectivamente.** O Comité tem reservas muito fortes a este respeito. É de rezear que os critérios quantitativos e «mensuráveis objectivamente», que em investigação praticamente não existem⁽²⁶⁾, assumissem um papel preponderante. Estes critérios podem ser úteis em termos de desenvolvimento de produtos, mas na investigação seriam um incentivo à pressa e à superficialidade (*marketing* para conquista de clientes). Até nos institutos de investigação da indústria existe espaço para projectos de investigação fundamental a longo prazo, cuja importância é demonstrada pelas instituições de maior êxito⁽²⁷⁾ e que não são fáceis de justificar em processos de avaliação rígidos e baseados sobretudo em critérios «mensuráveis quantitativamente». O Comité remete ainda para posições expressas em pareceres anteriores⁽²⁸⁾.

4.4 **Questão 21. Partilhar conhecimentos (no que diz respeito aos dados em bruto).** Esta questão é difícil e delicada. No que diz respeito aos dados em bruto (em que fase da cadeia de medição surgem os «dados em bruto»? A sua exactidão muitas vezes ainda carece de confirmação ou avaliação por parte do experimentador inicial), está em causa a relação de confiança entre investigadores⁽²⁹⁾. Esta questão ignora os processos experimentais e interpessoais (capacidade de trabalhar em equipa, concorrência, prioridade, etc.) que se desenvolvem entre eles. Úteis são os incentivos à partilha directa de conhecimentos. A reprodutibilidade dos resultados é a ideia-chave. Desaconselha-se com veemência um regulamento emanado de cima, sobretudo ao nível europeu; eventualmente, poderia ser útil emitir recomendações sobre o período de armazenamento indicado para os «dados em bruto» e a pessoa responsável por este processo. Independentemente disso (ver também o ponto 3.19.1), subsiste a questão da «gestão do conhecimento» a nível geral, para assegurar a preservação do conhecimento. Poderá justificar-se uma consulta ao Conselho Europeu de Investigação sobre esta matéria.

⁽²⁶⁾ Ver também, neste contexto, a revista «*Erwägen, Wissen, Ethik*» (EWE) N.º 18/2007, Caderno 1, pág. 12, Capítulo 3.4 — ISSN 1610-3696.

⁽²⁷⁾ Por exemplo, a radiação cósmica de fundo na BELL ou os supercondutores a altas temperaturas na IBM.

⁽²⁸⁾ Ver, por exemplo, o ponto 7.5 do parecer do JO C 256 de 27.10.2007.

⁽²⁹⁾ Na investigação fundamental, coloca-se sobretudo a questão da prioridade de uma descoberta ou ideia, mas na aplicação surgem também questões relevantes para efeitos de patentes.

4.4.1 Ainda em relação à **questão 21: Acesso e partilha de informação mais difíceis**. As questões levantadas abordam ainda um outro problema, nomeadamente o do acesso rápido e sem restrições a informações já publicadas em revistas científicas. Devido à actual interpretação da protecção dos direitos de autor, já não há bibliotecas em linha de acesso livre e já não é permitido enviar cópias electrónicas. O acesso rápido aos documentos de importantes acervos técnicos e científicos viu-se assim fortemente condicionado afectando consideravelmente a partilha e o progresso científico.

4.4.2 **Open Access**. O Comité insta a Comissão a ocupar-se desta questão e a procurar soluções novas e melhores. Uma possibilidade a considerar seriam os sistemas de informação de acesso livre («Open Access») ⁽³⁰⁾, por exemplo, em publicações periódicas científicas idóneas de acesso livre analisadas pelos pares (ver também mais adiante).

4.4.3 **Questão 23. Período de carência**. O Comité já se pronunciou por diversas vezes a favor de um período de carência, a fim de evitar o conflito entre «*publicar o mais rapidamente possível*» (os investigadores são avaliados com base nas suas publicações) e «*registar primeiro a patente*».

4.5 **Questões 25-29. Optimizar programas e prioridades de investigação**: Em termos gerais, deve recuperar-se a experiência adquirida com as ERA-NET.

4.5.1 **Questão 25. Princípios da avaliação**. A questão de princípios comuns (entenda-se uniformes) para a análise inter-pares, a garantia da qualidade e a avaliação toca num tema complexo, pois, por um lado, não existe um processo de avaliação perfeito, existem apenas processos melhores ou menos bons e, por outro lado, as diferentes organizações de investigação procedem de modos diferentes, pelo menos ao nível do pormenor. É, pois, necessário recorrer ao êxito (relativo) de diferentes metodologias como critério. Também aqui o Comité tem reservas quanto a uma uniformização intencional. Embora a análise inter-pares seja, sem dúvida, o melhor processo ⁽³¹⁾, a sua qualidade e eficiência estão muito dependentes de uma série de pormenores ⁽³²⁾. Acima de tudo, importa evitar a superficialidade, que hoje em dia ocorre facilmente nas várias avaliações contínuas e avaliações múltiplas que são impostas. O princípio a aplicar deve ser o de avaliar menos vezes, mas aprofundadamente.

⁽³⁰⁾ Ver, por exemplo, <http://www.open-access.net/RMK>

⁽³¹⁾ No entanto, há que considerar o seguinte: quanto mais inovadores forem os processos, as ideias, os parâmetros ou os modelos — ou seja, quanto mais se desviarem da norma —, tanto menos possibilidades terão os pares de fazer um juízo certo. Por isso, tanto mais importante é que haja o necessário pluralismo (ver o ponto 3.14.1) de abordagens e métodos concorrentes.

⁽³²⁾ Para uma análise deste tema, ver vários artigos em «*Forschung und Lehre*» (Deutscher Hochschulverband) 6/07, ISSN: 0945-5604; www.forschung-und-lehre.de

4.5.2 Outro assunto que não se relaciona apenas com a **questão 25: Funcionários especializados**. É absolutamente necessário que nas organizações de apoio à investigação — incluindo a Comissão — se recorra preferencialmente à colaboração estável (regra geral, a rotação no lugar é contraproducente) de funcionários dotados de excepcional competência científica, com experiência e conhecimento actualizado do domínio científico em questão, das suas especificidades, dos seus pares e da comunidade a ele ligada, adquiridos, nomeadamente, através de actividade de investigação própria. Também aqui é válido que o medo de um eventual incumprimento de alguns ou de erros pontuais não pode dar azo a um excesso de regulamentação nem a uma degradação que afecte todos. As organizações de promoção com um historial de sucesso particularmente notável podem servir de exemplo.

4.5.3 **Questão 26. Simplificação**. Simplificar ainda mais as regras e procedimentos, para libertar os investigadores do excesso de carga administrativa, etc., é um objectivo referido com frequência. O Comité tem consciência de que a sua tomada de posição a favor do pluralismo e de abordagens «da base para o topo» pode parecer um tanto contraditória com o seu apelo à simplificação e à redução da burocracia. Assim, apoia uma abordagem coordenada (ver também o ponto 3.15), com avaliação comum de todas as acções em que a Comunidade tem ou virá a ter uma participação relevante através dos seus programas de promoção. O Conselho Europeu de Investigação deve ser consultado sobre os procedimentos de avaliação a adoptar.

4.5.4 **Questão 29. Participação em organizações intergovernamentais de investigação**. É necessário definir melhor o termo «aderir». A participação em órgãos consultivos pode fazer sentido e, em caso de co-financiamento por parte da Comunidade, naturalmente também nos respectivos órgãos de supervisão. Desaconselha-se fortemente a participação nos órgãos executivos directos.

4.6 **Questões 30-31. Abertura ao mundo: cooperação internacional no domínio da ciência e tecnologia**. O objectivo que preside à política de investigação tem todo o apoio do Comité. Em relação aos instrumentos importa distinguir entre os programas que requerem grandes equipamentos como aceleradores, instalações de fusão, satélites, túneis aerodinâmicos, etc., e os programas que se repartem por muitos centros ou equipamentos. Deve-se recorrer amplamente aos exemplos existentes e à sua experiência. As generalizações apresentam o perigo de não salvaguardarem a diversidade de casos específicos. Em termos gerais, o Comité é de opinião que já foram encontrados, em casos precedentes, mecanismos operacionais para este efeito, não sendo, portanto, necessários mais instrumentos.

4.7 **Observação geral sobre as questões formuladas**. Das questões da Comissão fica a impressão de que esta tem sempre em vista uma regulamentação geral que seja aplicável a todos os casos específicos. O Comité tem as mais fortes reservas quanto a essa intenção (ver também o ponto 3.14.1).

4.7.1 **Liberdade e abordagem da base para o topo, em detrimento da uniformização.** Desaconselham-se todos os esforços no sentido de uma grande uniformização. A uniformização impede a aferição empírica das melhores práticas através da concorrência (possível segundo o princípio da abordagem da base para o topo) entre os melhores procedimentos, métodos e abordagens culturais e também a utilização das vantagens de um desenvolvimento evolucionário. Só deste modo será possível estabelecer qual é a melhor abordagem, que merece continuar a ser apoiada e que pode servir de exemplo a outras.

4.7.2 **Mecanismos existentes são suficientes.** Os mecanismos já existentes, tanto ao nível político como ao nível dos programas e dos projectos, dão uma resposta cabal e satisfatória às necessidades. A adaptação ou introdução de outras medidas e

regras associadas poderá ter lugar mais tarde, no momento e no modo adequados, a fim de satisfazer uma necessidade específica.

4.8 **Actuais instrumentos comunitários de promoção e coordenação.** Em contrapartida, o Comité recomenda o desenvolvimento de regulamentos gerais, claros e compreensíveis para os diversos instrumentos comunitários de promoção e coordenação de I&D. Seria útil, nesse contexto, que a Comissão elaborasse uma lista e descrição (ou seja, um **manual de instruções** compreensível) de **todos** os seus instrumentos e formas de promoção e coordenação. Desse modo, seria possível aferir se a sua crescente diversidade ainda permite uma definição e uma separação clara das tarefas e se os potenciais utilizadores e os funcionários da Comissão ainda conseguem distingui-los e geri-los correctamente, ou se carecem de uma revisão para esclarecer alguns aspectos.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Conselho que cria a Empresa Comum «Iniciativa sobre medicamentos inovadores»

COM(2007) 241 final — 2007/0089 (CNS)

(2008/C 44/02)

Em 11 de Junho de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 4 de Outubro de 2007, sendo relator G. DANTIN.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 A indústria farmacêutica é considerada, com justiça, como um sector estratégico fundamental, e os seus produtos contribuem de modo crucial para a saúde e o bem-estar dos cidadãos europeus. Tem, ainda, importância numa lógica de emprego.

1.2 Neste contexto de declínio da Europa em matéria de investigação farmacêutica, a opção de criar a EC IMI (Empresa Comum «Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores») tem plena justificação. O Comité congratula-se com esta decisão e aprova-a, em particular por se tratar de uma verdadeira parceria público-privada.

1.3 Os aspectos fundamentais em que a missão da ECIMI deve incidir são os seguintes:

- Melhorar as previsões em matéria de segurança e eficácia dos novos medicamentos, sobretudo nas fases pré-clínicas;
- Evitar, graças a sistemas de gestão e de conhecimento das fases da investigação, o desperdício dos recursos que se verifica actualmente em virtude da duplicação das actividades de investigação, tanto no sector público como no privado;
- Colmatar as lacunas em matéria de qualificações através de formações que propiciem a adequação entre a formação dos trabalhadores e as qualificações requeridas no sector da investigação farmacêutica;
- Criar um instrumento que garanta as sinergias necessárias a uma colaboração entre a investigação iniciada pela EC IMI, as actividades nacionais e europeias, a fim de contribuir para a criação do Espaço Europeu de Investigação neste sector.

1.4 O CESE congratula-se com a vasta consulta que precedeu a elaboração do regulamento em exame e aprova a orientação anunciada no sentido da apresentação de um relatório anual sobre os resultados da EC IMI. Inversamente, o Comité lamenta a ausência de um balanço pormenorizado do funcionamento e dos resultados obtidos nas antigas plataformas tecnológicas europeias.

1.5 Na opinião do Comité, em virtude dos financiamentos, participações múltiplas e importantes recursos comunitários envolvidos, conviria definir melhor a utilização da atribuição dos produtos finais da investigação, designadamente no respeitante à propriedade intelectual e à questão das patentes.

1.6 O CESE considera que convirá estudar mecanismos que favoreçam o retorno dos investimentos europeus. Na mesma óptica, será desejável prever que os proveitos gerados pelas investigações sejam aplicados em investimentos no território comunitário.

2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento em exame visa lançar as primeiras parcerias público-privadas no domínio da I&D. Define uma das duas primeiras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). Esta iniciativa diz respeito aos medicamentos inovadores ⁽¹⁾.

2.2 As ITC têm por objectivo permitir, total ou parcialmente, à indústria, aos institutos de investigação, aos Estados-Membros e à Comissão colocarem em comum os seus recursos em favor de programas de investigação específicos.

2.3 Contrariamente à estratégia tradicional, que consiste em atribuir aos projectos, caso a caso, um financiamento público, as ITC dizem respeito a programas de investigação em grande escala com objectivos de investigação estratégicos comuns. Esta nova abordagem deverá criar uma massa crítica para a investigação e a inovação europeias, consolidar a comunidade científica nos principais domínios estratégicos, e harmonizar o financiamento dos projectos para uma exploração mais rápida dos resultados da investigação. As ITC visam domínios determinantes nos quais os instrumentos actuais não têm nem escala nem a rapidez necessária para manter a Europa na vanguarda da concorrência mundial. São domínios em que um financiamento nacional, europeu e privado da investigação pode criar um importante valor acrescentado, designadamente incentivando o aumento das despesas privadas para a investigação e o desenvolvimento.

2.4 A ITC «Iniciativa sobre medicamentos inovadores» (IMI) visa apoiar o desenvolvimento de novos conhecimentos, de novos instrumentos e de novos métodos que possam propor mais rapidamente medicamentos mais eficazes e mais seguros.

⁽¹⁾ Uma outra ITC diz respeito aos «Sistemas informáticos incorporados». Ver o parecer em INT/364.

2.5 Através de uma modalidade inovadora de financiamento, a IMI contribuirá para aumentar o investimento privado na I&D, para intensificar a transferência de conhecimentos entre universidades e empresas e para favorecer a participação das PME na investigação europeia.

3. Antecedentes

3.1 Nos últimos 10 a 15 anos, a investigação farmacêutica passou por uma erosão gradual na Europa. Ao passo que o investimento em I&D, nos EUA, foi multiplicado por um factor 4,6, entre 1990 e 2005, o factor correspondente na Europa foi apenas 2,8. As empresas deslocalizam cada vez mais as suas unidades de investigação de ponta para países fora da União Europeia, principalmente para os EUA e, mais recentemente, para a Ásia.

3.1.1 Esta situação pode ter graves consequências para a competitividade europeia, uma vez que a inovação e as tecnologias de ponta são uma das chaves do crescimento económico a longo prazo. É uma das razões que presidiram à opção pela criação de uma ITC para os «medicamentos inovadores».

3.2 Ao passo que os governos concebem as suas acções no plano nacional, a indústria tem uma visão global. Os grandes países como os EUA e a China têm uma estratégia de investimento unificada que permite às empresas uma melhor planificação e captação dos recursos. Na Europa, as administrações nacionais não coordenam os seus investimentos em I&D, e as sociedades farmacêuticas têm de utilizar recursos para adaptarem as suas actividades às situações locais.

3.3 Uma acção legislativa comunitária pode estabelecer um programa de I&D específico e coerente, podendo apoiar-se em todas as fontes de investimento na I&D (pública e privada) à escala europeia, e alterar, assim, este contexto num sentido favorável à União Europeia. É o objectivo do regulamento em apreço.

4. Proposta da Comissão

4.1 A proposta de regulamento que cria a Empresa Comum «Iniciativa sobre medicamentos inovadores» (COM(2007) 241) insere-se no disposto no 7.º programa-quadro (7.º PQ), objecto da decisão n.º 1982/2006/CE. Esta decisão prevê um contributo comunitário para a criação de parcerias público-privadas a longo prazo, à escala europeia, no domínio da investigação.

4.2 Estas parcerias revestem a forma de «Iniciativas Tecnológicas Conjuntas» (ITC) e resultam do trabalho das «Plataformas Tecnológicas Europeias» (PTE).

4.3 Na sua Decisão n.º 971/2006/CEE relativa ao programa específico «Cooperação», o Conselho salientou a necessidade de criar parcerias público-privadas e delimitou seis domínios nos quais se mostra adequado criar iniciativas tecnológicas conjuntas para relançar a investigação europeia. Esses domínios são os seguintes:

- Pilhas de hidrogénio e de combustível,
- Aeronáutica e transporte aéreo ⁽²⁾,
- Medicamentos inovadores,
- Sistemas de computação incorporados ⁽³⁾,
- Nanoelectrónica ⁽⁴⁾,
- GMES (*Global Monitoring for Environment and Security* — vigilância global do ambiente e da segurança).

4.4 No contexto desta estratégia global, o regulamento objecto da proposta COM(2007) 241 em apreço prevê a aplicação da **Iniciativa Tecnológica Conjunta «Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores» (ITC IMI)** mediante a criação de uma **Empresa Comum «Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores» (EC IMI)**.

4.5 Segundo os objectivos da Comissão, a constituição de uma empresa comum em matéria de medicamentos inovadores deveria propiciar a participação de actores que actualmente não têm possibilidades de realizar programas de investigação complexos e onerosos (universidades, pequenas e médias empresas, centros clínicos, autoridades públicas, etc.)

4.6 A EC IMI será constituída sob a forma de uma Empresa Comum, cujos membros fundadores são a Comunidade Europeia, representada pela Comissão Europeia, e a Federação Europeia das Associações e Indústrias Farmacêuticas (EFPIA), regendo-se enquanto organismo comunitário por um Regulamento do Conselho ao abrigo do artigo 171.º do Tratado Os Estados-Membros e os países associados ao 7.º programa-quadro poderão aderir, bem como todas as pessoas colectivas activas no domínio da I&D, sob reserva de contribuírem para o seu financiamento.

4.7 Este programa será dotado de um orçamento de 2 mil milhões de euros a investir num período de sete anos, repartido em partes iguais entre a Comissão (recursos do 7.º programa-quadro, em conformidade com o disposto no artigo 54.º do Regulamento n.º 1605/2002 do Conselho) e as empresas aderentes à EFPIA, que fornecerão prioritariamente o pessoal, os equipamentos, os bens de consumo, etc.

4.8 A EC IMI apoiará de modo concreto as actividades de investigação desenvolvidas nos Estados-Membros e nos países associados ao Sétimo Programa-Quadro. O contributo comunitário de mil milhões de euros destina-se inteiramente às pequenas e médias empresas e às universidades para investigação que possa ser explorada no domínio farmacêutico. As grandes empresas participantes investirão um montante idêntico, suportando o custo da respectiva parte de investigação, associando a esta as PME e as universidades.

⁽²⁾ INT/369.

⁽³⁾ INT/364.

⁽⁴⁾ INT/370.

4.9 A Empresa Comum IMI será considerada uma organização internacional dotada de personalidade jurídica na acepção do artigo 2.º da Directiva 2004/17/CEE e do artigo 15.º da Directiva 2004/18/CEE; a sua sede é estabelecida em Bruxelas e as suas actividades cessarão em Dezembro de 2017, salvo prorrogação pelo Conselho.

5. Observações na generalidade

5.1 A indústria farmacêutica é considerada, com justiça, no relatório «Criar uma Europa Inovadora», como um sector estratégico fundamental, e os seus produtos contribuem de modo crucial para a saúde e o bem-estar dos cidadãos europeus. Na essência, uma utilização racional e correcta dos produtos farmacêuticos contribui para melhorar a qualidade de vida.

5.2 A indústria farmacêutica, por outro lado, representa para a Europa um contributo elevado em termos de emprego. Este sector proporcionava à Europa 612 000 postos de trabalho em 2004, dos quais 103 000 altamente qualificados, no sector da investigação científica.

Papel da EC IMI

5.3 Justifica-se a constituição da EC IMI, em particular, pela reconhecida necessidade de fazer face ao declínio da Europa em matéria de investigação farmacêutica e de inverter esta tendência, já constatada na comunicação da Comissão de 1 de Julho de 2003 «*Uma Indústria Farmacêutica mais forte de Base Europeia em Benefício dos Pacientes — Um Convite à Acção*».

5.4 Para tal, parece indispensável uma alteração das modalidades tradicionais de colaboração bilaterais. Actualmente, é necessária uma nova abordagem a nível europeu fazendo cooperar de modo directo as universidades, as PME interessadas, os organismos públicos com o sector farmacêutico, no âmbito das disposições financeiras previstas no 7.º programa-quadro.

5.5 Os aspectos fundamentais em que a missão EC IMI deve incidir são os seguintes:

- Melhorar as previsões em matéria de segurança e eficácia dos novos medicamentos, sobretudo nas fases pré-clínicas;
- Evitar, graças a sistemas de gestão e de conhecimento das fases da investigação, o desperdício dos recursos que se verifica actualmente em virtude da duplicação das actividades de investigação, tanto no sector público como no privado;
- Colmatar as lacunas em matéria de qualificações através de formações que propiciem a adequação entre a formação dos trabalhadores e as qualificações requeridas no sector da investigação farmacêutica;
- Criar um instrumento que garanta as sinergias necessárias a uma colaboração entre a investigação iniciada pela EC IMI, as actividades nacionais e europeias, a fim de contribuir para a criação do Espaço Europeu de Investigação neste sector.

6. Observações na especialidade

6.1 O CESE constata com satisfação a vasta consulta que precedeu a elaboração deste regulamento e apoia a realização de programas de formação adequados, a fim de se poder dispor do profissionalismo necessário num sector fundamental para a economia europeia e para a qualidade de vida dos cidadãos.

6.2 Como é assinalado no ponto 4.2, as ITC resultam do trabalho das antigas «Plataformas Tecnológicas Europeias» (PTE). Ora estas raramente atingiram o objectivo pretendido de relançamento estratégico da investigação na Europa. A criação das ITC deve-se à constatação do insucesso parcial em relação ao papel das PTE, que consistia em dar um contributo fundamental à indústria em matéria de competitividade.

6.2.1 Assim, o Comité lamenta a ausência, na proposta da Comissão, de um quadro mais pormenorizado sobre os trabalhos efectuados nas antigas plataformas tecnológicas europeias (PTE); não se fez qualquer balanço, não se evocam os resultados obtidos e não se apresenta qualquer referência bibliográfica.

6.2.2 Assim, no respeitante às ITC, o Comité aprova a orientação anunciada no sentido da apresentação de um relatório anual estabelecendo um balanço sobre os resultados e os progressos realizados.

6.3 O CESE considera, todavia, positiva a constituição da Empresa Comum «Iniciativa sobre medicamentos inovadores». Com efeito, ela tem, de um modo geral, as características essenciais para o relançamento da investigação farmacêutica na

Europa em virtude de uma verdadeira associação entre o público e o privado. Esta iniciativa é coerente com os objectivos da Estratégia de Lisboa, que prevê um investimento de 3 % do PIB em investigação e desenvolvimento, dos quais dois terços devem ser provenientes do sector privado.

6.3.1 Contudo, tendo em conta o sistema de financiamento múltiplo aplicado e o volume importante dos recursos comunitários envolvidos, o Comité considera que conviria definir melhor a utilização e a atribuição dos produtos finais da investigação. Para tal, a questão das patentes e da propriedade intelectual, como definida no regulamento e no seu anexo, que se limita a evocar princípios, mereceria ser mais precisa e explícita, com o risco de se tornar num dos pontos delicados da concretização harmoniosa da IC IMI.

6.3.2 Os grandes grupos industriais farmacêuticos implantados na Europa têm, na maior parte, uma dimensão mundial. Igualmente em virtude do importante financiamento comunitário, conviria estudar mecanismos que favoreçam o retorno dos investimentos europeus. Nesta óptica, e tendo o cuidado de não criar obstáculos à utilização dos medicamentos inovadores nos países terceiros, o regulamento poderia prever disposições relativas ao andamento do conjunto das fases de investigação, bem como à produção das moléculas resultantes desta investigação, no território da União. Na mesma óptica, seria desejável prever que os proveitos gerados pela investigação iniciada financeiramente pela IC IMI sejam aplicados em investimentos no território comunitário.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à constituição da empresa comum ARTEMIS para realizar a iniciativa tecnológica conjunta no domínio dos sistemas informáticos incorporados»

COM(2007) 243 final — 2007/0088 (CNS)

(2008/C 44/03)

Em 11 de Junho de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o 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, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 4 de Outubro de 2007, tendo sido relator G. DANTIN.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova, na generalidade, a estratégia da Comissão. De facto, considera que o relançamento dos investimentos em I&D é um meio adequado para proporcionar às empresas europeias um quadro de referência seguro graças a um novo instrumento que permite superar a actual fragmentação do financiamento comunitário e evitar uma dispersão dos programas, o que tornava quase impraticável a avaliação dos resultados alcançados.

1.2 O Comité aprova a orientação anunciada pela Comissão de apresentar anualmente os resultados da empresa comum ARTEMIS. Por outro lado, lamenta a ausência de um balanço detalhado sobre o funcionamento das antigas plataformas tecnológicas europeias (PTE) e os resultados obtidos.

1.3 Para o Comité, a empresa comum ARTEMIS, que se baseia numa parceria público-privada, representa um factor de força para a criação do Espaço Europeu da Investigação (EEI) e um importante contributo para a competitividade das empresas europeias.

1.4 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende salientar quão importante é a estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos, que integra os recursos da Comunidade, das empresas, dos diversos Estados-Membros e das estruturas de I&D participantes.

1.5 Quanto a este novo dispositivo associativo, que pode eventualmente tornar-se complexo no que se refere à utilização dos produtos da investigação criados, o CESE muito se congratula com a importância concedida à propriedade intelectual no artigo 24.º do regulamento da empresa comum e com a precisão da abordagem.

1.6 Por último, o CESE considera necessário:

— uma verdadeira simplificação dos procedimentos com vista a minorar o efeito negativo que a complexidade administrativa tem tido nos anteriores programas de I&D;

— um programa de informação susceptível de contribuir para a mobilização dos recursos económicos necessários;

— programas de formação profissional que possibilitem uma adequação entre as qualificações dos trabalhadores e os postos de trabalho criados pela ARTEMIS, no intuito de criar as condições necessárias para assegurar uma liderança industrial neste sector estratégico.

2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento do Conselho *sub judice* visa lançar as primeiras parcerias público-privadas no sector da I&D, definindo uma das duas primeiras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC), nomeadamente a que diz respeito aos sistemas informáticos incorporados ⁽¹⁾.

2.2 De modo geral, as ITC têm por objectivo possibilitar à indústria, às organizações de investigação, aos Estados-Membros e à Comissão congregar os seus recursos, na totalidade ou em parte, em programas de investigação orientados.

2.3 Contrariamente à estratégia tradicional, que consiste em atribuir um financiamento público aos projectos, caso a caso, as ITC envolvem programas de investigação em grande escala para a prossecução de objectivos estratégicos comuns em matéria de investigação. Esta nova abordagem deveria criar uma massa crítica para a investigação e a inovação europeias, consolidar a comunidade científica em domínios estratégicos fundamentais e harmonizar o financiamento dos projectos, de modo a que os resultados da investigação fiquem mais rapidamente disponíveis.

2.4 Esta proposta cria um quadro jurídico para a instituição da ARTEMIS e da ITC sobre sistemas informáticos incorporados.

⁽¹⁾ A segunda ITC diz respeito aos medicamentos inovadores. Veja-se, a este respeito, o parecer INT/363.

2.5 A ITC denominada ARTEMIS diz respeito aos computadores invisíveis (sistemas incorporados) que actualmente fazem funcionar uma multiplicidade de máquinas, desde os automóveis aos aviões, passando pelos telefones e pelas redes energéticas, e de aparelhos domésticos, como máquinas de lavar roupa e televisores.

2.6 De acordo com estimativas, em 2010 haverá no mundo mais de 16 mil milhões de circuitos integrados e, em 2020, esse número poderá ultrapassar os 40 mil milhões. Em 2010, esses equipamentos e software invisíveis incorporados vão representar entre 30 a 40 por cento do valor dos novos produtos: na electrónica de consumo (42 %), nas telecomunicações (37 %), no sector automóvel (36 %) e nos equipamentos de saúde (33 %).

2.7 O orçamento ARTEMIS consagrado à investigação atingirá um total de 2,7 mil milhões de euros para um período de 7 anos, que serão financiados a 60 por cento pela indústria. A Comissão contribui com 410 milhões de euros e 800 milhões de euros provêm de programas dos Estados-Membros.

3. Contexto

3.1 As tecnologias da informação e das comunicações (TIC) têm uma importância económica e social fundamental e desempenham um papel essencial na aplicação da Estratégia de Lisboa, segundo a qual o conhecimento e a inovação na Comunidade contribuem para estimular o crescimento e o emprego.

3.2 À escala mundial, prevê-se que as despesas totais em I&D venham a aumentar cerca de 170 % nos próximos dez anos, ao passo que para as despesas consagradas aos sistemas incorporados a previsão é que esse aumento seja de 225 %, passando de 58 mil milhões de euros em 2002 para 132 mil milhões de euros em 2015 ⁽²⁾.

3.3 Na União Europeia, as despesas de I&D no âmbito das TIC representam aproximadamente 18 % dos custos totais com I&D, sendo esta percentagem de 34 % e 35 % nos Estados Unidos e no Japão, respectivamente ⁽³⁾. Divididas pelo número de habitantes, as despesas da UE são de cerca de 80 euros por pessoa, enquanto que nos Estados Unidos esse montante é de 350 euros e no Japão de 400 euros. A investigação em sistemas incorporados é uma componente de peso na investigação na área das TIC, que representa na Europa 380 milhões de fundos públicos e mais de metade do orçamento das empresas consagrado à investigação no domínio das tecnologias da informação e das comunicações.

3.4 Para, no futuro, poder estar presente neste sector que encerra um forte potencial de desenvolvimento, a União Europeia tem que efectuar mais investimentos neste domínio estratégico e utilizá-los de forma mais eficiente, em vez de se apoiar numa estrutura de investigação que dispersa e duplica esforços. As empresas da UE não dispõem actualmente de um quadro que as capacite para desenvolver as tecnologias e as normas necessárias.

3.4.1 De modo geral, os progressos têm sido lentos devido a vários factores: inexistência de coordenação entre os objectivos das empresas em matéria de I&D, duplicação de esforços e afectação pouco optimizada dos recursos limitados destinados à investigação.

3.4.2 A proposta apresentada pela Comissão visa alterar esta situação.

4. Proposta da Comissão

4.1 A decisão relativa à constituição da empresa comum ARTEMIS, objecto do documento COM(2007) 243 final, emana da Decisão n.º 1982/2006/CEE sobre o 7.º Programa-Quadro, que prevê uma contribuição comunitária para a criação de parcerias público-privadas a longo prazo, à escala europeia, no domínio da investigação científica.

4.2 Estas parcerias assumem a forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC)» e derivam das antigas «plataformas tecnológicas europeias (PTE)».

4.3 Na sua Decisão n.º 971/2006/CE relativa ao programa específico «Cooperação» ⁽⁴⁾, a Comissão salientou a necessidade de criar parcerias público-privadas e identificou seis domínios em que a criação das iniciativas tecnológicas conjuntas se revela adequada para relançar a investigação europeia. Trata-se dos seguintes domínios:

- Pilhas de hidrogénio e de combustível;
- Aeronáutica e transporte aéreo ⁽⁵⁾;
- Medicamentos inovadores ⁽⁶⁾;
- Sistemas de computação incorporados;
- Tecnologias nanoelectrónicas ⁽⁷⁾;
- GMES (Vigilância Global do Ambiente e da Segurança).

4.4 No contexto desta estratégia geral, o regulamento objecto da proposta COM(2007) 243 aqui em apreço prevê a aplicação do Regulamento do Conselho relativo à constituição da empresa comum ARTEMIS para realizar a iniciativa tecnológica conjunta no domínio dos sistemas informáticos incorporados.

4.5 A selecção de uma empresa relacionada como o tema fundamental «incorporação de inteligência» insere-se no domínio estratégico que abrange o sector automóvel, os aparelhos domésticos, os equipamentos de comunicação, os sistemas de controlo e as máquinas de escritório.

4.6 Nestes sectores, estima-se que a importância dos sistemas incorporados para o controlo dos aparelhos — que aliás já é hoje considerável — aumentará sensivelmente nos próximos cinco anos: a percentagem dos sistemas incorporados no valor do produto final deverá situar-se entre os 35 e os 40 % e o número total destes dispositivos será de 16 mil milhões em 2010 e mais de 40 mil milhões em 2020.

⁽²⁾ *Software Intensive Systems in the Future*, IDATE/TNO, 2005.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão «I2010 — uma sociedade europeia da informação para o crescimento e o emprego», Comissão Europeia, 2005.

⁽⁴⁾ JO L 400 de 30.12.2006, p. 86.

⁽⁵⁾ INT/369.

⁽⁶⁾ INT/363.

⁽⁷⁾ INT/370.

4.7 A decisão de constituir uma ITC é essencialmente motivada pela vontade de criar um programa europeu de investigação e desenvolvimento com vista a ajudar a economia europeia a conquistar internacionalmente uma posição de liderança no que toca aos sistemas informáticos incorporados, que geram inovações indispensáveis em sectores essenciais para a competitividade e o desenvolvimento das empresas europeias.

4.8 Na opinião da Comissão, uma iniciativa como a ARTEMIS é fundamental para evitar que se repita o que aconteceu à indústria europeia com os computadores pessoais e a Internet, cuja produção, devido à falta de investimentos na investigação e na inovação, foi deslocalizada para fora da Europa, nomeadamente para os Estados Unidos, Japão e outros países.

4.9 A constituição de uma ITC ARTEMIS foi precedida de uma ampla consulta às partes interessadas e de várias iniciativas e conferências importantes ao nível comunitário. Os objectivos e as funções desta iniciativa foram submetidos ao juízo de académicos e de empresas, de modo a integrar na proposta os seus conhecimentos especializados sobre sistemas incorporados. Os Estados-Membros reconheceram que apenas ao nível comunitário se poderá dar resposta aos desafios do futuro.

4.10 Base jurídica

A proposta consiste num regulamento do Conselho, que inclui, em anexo, os estatutos da empresa comum. Baseia-se no artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A empresa comum será um organismo comunitário — cujo orçamento se rege pelo disposto no artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho —, que deverá ainda ter em conta as especificidades desta iniciativa, na medida em que se trata de parcerias público-privadas com uma importante contribuição do sector privado, no mínimo equivalente à do sector público.

4.11 Constituição

Os membros fundadores da iniciativa tecnológica conjunta (ITC) são a Comunidade Europeia, representada pela Comissão, os Estados-Membros, que anunciaram a intenção de participar na ITC, e a ARTEMISIA (uma associação que representa um grande número de empresas activas no sector em causa e outras organizações de I&D). Nos estatutos são enumeradas as entidades que se podem tornar membros da empresa comum ARTEMIS, nomeadamente os países associados ao 7.º Programa-Quadro, que não sejam membros da UE, e qualquer entidade jurídica que possa dar contribuições para a realização dos objectivos da empresa comum ARTEMIS.

4.12 Financiamento

Os custos de financiamento da empresa comum ARTEMIS são cobertos pelas seguintes contribuições:

- uma contribuição financeira da ARTEMISIA no montante máximo de 20 milhões de euros ou de 1 % do custo global dos projectos, mas não superior a 30 milhões de euros;

- uma contribuição financeira da Comunidade que poderá atingir 10 milhões de euros;
- contribuições em espécie dos Estados membros da ARTEMIS.

O custo das actividades de I&D durante o período que termina em 31 de Dezembro de 2017 é coberto pelas seguintes contribuições:

- uma contribuição financeira da Comunidade que poderá atingir 410 milhões de euros;
- contribuições financeiras dos Estados membros da ARTEMIS pagas directamente às organizações de investigação e desenvolvimento que participam nos projectos de I&D;
- contribuições em espécie das organizações de investigação e desenvolvimento.

4.12.1 A contribuição máxima da Comissão, até 31 de Dezembro de 2013, é de 420 milhões de euros, provenientes do programa específico «Cooperação» de execução do Sétimo Programa-Quadro para actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, em conformidade com o disposto no n.º 2, alínea b), do artigo 54.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho. Em 2008, serão afectados 42,5 milhões de euros.

4.12.2 Este investimento considerável justifica-se pelo facto de os resultados futuros da ARTEMIS nos domínios em causa serem igualmente pontos de referência importantes para o conjunto das políticas comunitárias, nomeadamente em matéria de ambiente, transportes, energia e mercado interno. Deste modo, dão um contributo concreto para a realização dos objectivos de competitividade estabelecidos na Estratégia de Lisboa e dos objectivos de Barcelona no que diz respeito às despesas com investigação. A iniciativa proposta faz parte de uma estratégia comunitária ambiciosa, que inclui, entre outros aspectos, a proposta de criação do Instituto Europeu de Tecnologia (IET).

4.13 Propriedade intelectual

A empresa comum ARTEMIS adoptará regras aplicáveis à difusão dos resultados da investigação que garantam a protecção, quando adequado, da propriedade intelectual decorrente das actividades de I&D e a utilização e difusão dos resultados da investigação. O artigo 24.º do regulamento da empresa comum desenvolve, com precisão, este princípio.

4.14 Segundo a Comissão, a constituição da empresa comum ARTEMIS trará à Comunidade os seguintes benefícios:

- Integração dos esforços nacionais através da perseguição de objectivos comuns identificados a nível europeu, o que permitirá construir espaços europeus da investigação no domínio dos sistemas informáticos incorporados;
- Maior flexibilidade na mobilização dos recursos dos Estados-Membros;

- Efeito de alavanca da contribuição financeira comunitária para a indústria e os Estados-Membros;
- Eficiência do programa e supressão dos pontos fracos das iniciativas anteriores;
- Eficiência económica através da redução tempo que decorre até ao lançamento dos projectos;
- Melhoria da competitividade da economia da UE graças a uma aceleração da chegada ao mercado dos resultados da investigação.

5. Observações na generalidade

5.1 O CESE aprova, na generalidade, a estratégia da Comissão. De facto, considera que o relançamento dos investimentos em I&D é um meio adequado para proporcionar às empresas europeias um quadro de referência seguro graças a um novo instrumento que permite superar a actual fragmentação do financiamento comunitário e evitar uma dispersão dos programas, o que tornava quase impraticável a possibilidade de avaliação dos resultados alcançados.

5.2 Contudo, como indicado no artigo 4.2, as ITC são o resultado da actividade das antigas «plataformas tecnológicas europeias (PTE)». Ora, estas plataformas raramente conseguiram atingir o objectivo de relançamento estratégico da investigação europeia que lhes fora atribuído, facto que em muito se deve à insuficiente responsabilização dos actores envolvidos. A criação das ITC assenta na constatação de que as plataformas tecnológicas europeias (PTC) falharam em parte no seu papel de contribuir, essencialmente, para a indústria em matéria de competitividade.

5.2.1 Posto isto, o CESE lamenta que a proposta da Comissão não se refira mais detalhadamente às actividades levadas a cabo pelas plataformas tecnológicas europeias (PTE): não é feito nenhum balanço, nem são referidos os resultados obtidos e nem sequer é dada uma referência bibliográfica.

5.2.2 Por este motivo, e tratando-se das TIC, o Comité aprova a orientação anunciada de apresentar anualmente um relatório que faça um balanço dos resultados alcançados e dos progressos realizados.

5.3 Para o Comité, a empresa comum ARTEMIS, que se baseia numa parceria público-privada, representa um factor de força para a criação do Espaço Europeu da Investigação (EEI) e um importante contributo para a competitividade das empresas europeias.

5.4 A disponibilidade, no futuro, de sistemas cada vez mais inteligentes pode contribuir de modo significativo para a produção de produtos cada vez mais seguros, ao mesmo tempo que pode contribuir para assegurar formação profissional e qualificações de elevado nível favoráveis à criação e ao desenvolvimento de emprego.

5.5 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende salientar a importância da estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos.

5.5.1 Com efeito, é a primeira vez que programas de investigação e desenvolvimento obtêm recursos não só da Comunidade e de empresas — uma situação invulgar — representadas pela ARTEMISIA, mas também de diversos Estados-Membros e das estruturas de I&D participantes.

5.5.2 Quanto a este novo dispositivo associativo, que pode eventualmente tornar-se complexo no que se refere à utilização dos produtos da investigação criados, o CESE muito se congratula com a importância concedida à propriedade intelectual no artigo 24.º do regulamento da empresa comum e com a precisão da abordagem.

5.6 Todavia, para que este novo dispositivo possa atingir os objectivos a que se propõe e maximizar as suas potencialidades, será necessário, na opinião do CESE, que haja:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos ao longo das diversas fases das diferentes actividades de I&D, desde a selecção das acções até à divulgação dos resultados, cabendo à ARTEMIS a responsabilidade principal pelas suas tarefas. A complexidade administrativa e a incerteza dos financiamentos e das referências institucionais foram algumas das causas do insucesso dos anteriores programas de I&D;
- um extenso programa de informação sobre as possibilidades oferecidas pela empresa comum ARTEMIS, nomeadamente sobre a sua capacidade de mobilizar os recursos económicos necessários em função das novas formas de financiamento;
- programas de formação profissional capazes de preparar uma mão-de-obra altamente qualificada, dotando-a dos conhecimentos necessários à I&D, que servem de base à ARTEMIS e constituem um factor altamente estratégico para o futuro da indústria da UE. Estas qualificações de elevado nível, necessárias para responder à natureza altamente técnica dos postos de trabalho em I&D que vão ser criados, constituirão, além disso, um travão ao êxodo dos investigadores, para além de serem uma das condições indispensáveis para assegurar a liderança industrial da União Europeia nestes sectores estratégicos.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que institui a empresa comum «Clean Sky»

COM(2007) 315 final — 2007/0118 (CNS)

(2008/C 44/04)

Em 11 de Julho de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 10 de Julho de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), designou relator-geral G. DANTIN e adoptou, por 97 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu aplaude a decisão de criar a empresa comum «Clean Sky». O Comité considera que relançar, por este meio, os investimentos em I&D através de um financiamento público-privado poderá dotar as empresas de um quadro de referência seguro que lhes permita contornar a actual fragmentação das formas de financiamento comunitário e coordenar acções de investigação por vezes demasiado dispersas, aumentando a sua eficácia.

1.2 O CESE louva a escolha do sector, que permite simultaneamente a sua inclusão na Estratégia de Lisboa, dinamizar um ramo da indústria tecnicamente inovador e rico em emprego altamente qualificado e contribuir para os progressos indispensáveis no domínio da qualidade ambiental.

1.3 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende sobretudo salientar a importância para a UE da estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação. Reconhece, assim, que esta estratégia representa um passo importante para a criação de um espaço europeu da investigação e constitui um excelente contributo para a competitividade das empresas europeias do sector.

1.4 Contudo, em virtude dos financiamentos, participações múltiplas e importantes recursos comunitários envolvidos, conviria definir melhor a utilização da atribuição dos produtos finais da investigação, designadamente no respeitante à propriedade intelectual e à questão das patentes.

1.5 Por último, o CESE considera necessário:

— uma verdadeira simplificação dos procedimentos com vista a minorar o efeito negativo que a complexidade administrativa tem tido nos anteriores programas de I&D. Uma vez que os procedimentos estão ainda a ser elaborados, o Comité prestará uma atenção particular à necessidade de permitir a todos os interessados participarem na escolha dos objectivos e na análise dos resultados finais.

— um programa de informação susceptível de contribuir para a mobilização dos recursos económicos necessários;

— programas de formação profissional que possibilitem uma adequação entre as qualificações dos trabalhadores e os postos de trabalho criados pela «Clean Sky», no intuito de criar as condições necessárias para assegurar uma liderança industrial neste sector estratégico.

2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento em exame visa lançar um das primeiras parcerias público-privadas no domínio da I&D. Define uma das duas primeiras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). A proposta em apreço diz respeito ao sector da Aeronáutica e do Transporte Aéreo e intitula-se «CLEAN SKY».

2.2 As ITC têm por objectivo permitir, total ou parcialmente, à indústria, aos institutos de investigação, aos Estados-Membros e à Comissão colocarem em comum os seus recursos em favor de programas de investigação específicos.

2.3 Contrariamente à estratégia tradicional, que consiste em atribuir um financiamento público aos projectos, caso a caso, as ITC envolvem programas de investigação em grande escala para a prossecução de objectivos estratégicos comuns. Esta nova abordagem deverá criar uma massa crítica para a investigação e a inovação europeias, consolidar a comunidade científica nos principais domínios estratégicos, e harmonizar o financiamento dos projectos para uma exploração mais rápida dos resultados da investigação. As ITC visam domínios determinantes nos quais os instrumentos actuais não têm nem escala nem a rapidez necessária para manter ou colocar a Europa na vanguarda da concorrência mundial. São domínios em que um financiamento nacional, europeu e privado da investigação pode criar um importante valor acrescentado, designadamente incentivando o aumento das despesas privadas para a investigação e o desenvolvimento.

2.4 O principal objectivo da ICT referente à Aeronáutica e ao Transporte Aéreo intitulada «Clean Sky» é acelerar o desenvolvimento de tecnologias de transportes aéreos limpas para o transporte aéreo na UE com vista à sua aplicação tão rápida quanto possível. Além da exigência de manter a competitividade do sector, estas tecnologias deverão contribuir para a realização das prioridades estratégicas ambientais e sociais da Europa, juntamente com um crescimento económico sustentável.

3. Contexto e considerações gerais

3.1 A necessidade e legitimidade do presente programa residem na previsão da duplicação do tráfego aéreo ao longo dos próximos vinte anos e na consideração de que a criação de um sistema de transporte eco-compatível é essencial para assegurar o crescimento económico e social europeu, tanto no que se refere ao transporte de passageiros como de mercadorias.

3.2 A opção do nível europeu surge como uma dimensão pertinente na medida em que as intervenções dos participantes nos vários Estados-Membros não representam uma dimensão óptima em termos de recursos económicos e de contributos científicos necessários.

3.3 A participação directa dos Estados-Membros é um elemento-chave devido à mobilização dos financiamentos necessários mas também porque inúmeras decisões continuarão a ser tomadas a nível nacional, nomeadamente os convites à participação em programas, o controlo directo permanente de todas as fases dos programas ou a avaliação dos resultados.

3.4 O sector da aeronáutica enfrentará em breve desafios difíceis, como o impacto ambiental que poderia constituir um travão ao seu desenvolvimento.

3.5 A redução do impacto da aviação nas alterações climáticas e a redução do ruído são prioridades absolutas. Requerem verdadeiras mutações tecnológicas num futuro próximo, com vista às reduções previstas nas regulamentações comunitárias. (A plataforma tecnológica europeia para a aeronáutica — ACARE — fixou na sua agenda estratégica de investigação o objectivo de reduzir em 50 % as emissões de CO₂, em 80 % as emissões de NO_x e em 50 % a poluição acústica até 2020).

3.6 A indústria aeronáutica europeia, actualmente com três milhões de trabalhadores a nível europeu, confronta-se ainda com a difícil concorrência consecutiva dos investimentos públicos concedidos noutras zonas geográficas, nomeadamente nos Estados Unidos, onde os recursos afectados à investigação neste sector são três vezes superiores aos actualmente disponíveis na Europa.

3.7 Uma contribuição pública é útil ainda pelo facto de este sector se caracterizar por prazos consideráveis em termos de retorno do investimento, podendo provocar deficiências no

mercado, devido à ausência de investimento na I&D no domínio da aeronáutica.

3.8 A opção da aeronáutica e do transporte aéreo no «Programa Específico Cooperação» (ver ponto 4.3), justifica-se pela ambição de melhorar a saúde e a qualidade de vida das gerações actuais e futuras, reduzindo ao mínimo possível o impacto ambiental das aeronaves, melhorando a qualidade do ar a nível local, diminuindo a poluição sonora na proximidade dos aeroportos e melhorando as condições de transporte dos passageiros.

4. Proposta da Comissão

4.1 A proposta de regulamento que cria a Empresa Comum «Clean Sky» (COM(2007) 315) insere-se no disposto no 7.º programa-quadro (7.º PQ), objecto da decisão n.º 1982/2006/CE. Esta decisão prevê um contributo comunitário para a criação de parcerias público-privadas a longo prazo, à escala europeia, no domínio da investigação.

4.2 Estas parcerias assumem a forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC)» e derivam das antigas «plataformas tecnológicas europeias (PTE)».

4.3 Na sua Decisão n.º 971/2006/CEE relativa ao «Programa Específico de Cooperação», o Conselho salientou a necessidade de criar parcerias público-privadas e delimitou seis domínios nos quais se mostra adequado criar iniciativas tecnológicas conjuntas para relançar a investigação europeia. Trata-se dos seguintes domínios:

- Pilhas de hidrogénio e de combustível;
- Aeronáutica e transporte aéreo;
- Medicamentos inovadores ⁽¹⁾;
- Sistemas de computação incorporados ⁽²⁾;
- Tecnologias nanoelectrónicas ⁽³⁾;
- GMES (Vigilância Global do Ambiente e da Segurança).

4.4 No contexto desta estratégia global, o regulamento objecto da proposta COM(2007) 315 final em apreço prevê a aplicação da Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC) no domínio da aeronáutica e dos transportes aéreos, mediante a criação de uma Empresa Comum intitulada «Clean Sky».

4.5 Os objectivos da empresa comum «Clean Sky» são expostos de forma clara e detalhada no artigo 3.º dos estatutos anexos ao regulamento em exame. Abrangem um campo de actividades vasto e ambicioso e estão resumidos no artigo 3.º do regulamento:

- Acelerar o desenvolvimento na UE de tecnologias limpas de transporte aéreo, com vista à sua aplicação tão rápida quanto possível;

⁽¹⁾ CESE 1184/2007 (INT/363).

⁽²⁾ CESE 1185/2007 (INT/364).

⁽³⁾ R/CESE 1199/2007 (INT/370).

— Criar um sistema de transportes aéreos radicalmente inovador, baseado em tecnologias avançadas com o objectivo de reduzir o impacto ambiental dos transportes aéreos através da redução do ruído e das emissões gasosas e do aumento da economia de combustível das aeronaves.

4.5.1 A «Clean Sky» garante a integração e coordenação entre as várias actividades de investigação, explorando as economias de escala e irá desenvolver-se em torno de seis domínios técnicos diferentes, denominados Demonstradores Tecnológicos Integrados (ITD), referentes a:

- Aeronaves de asa fixa inteligente;
- Aeronaves limpas para serviços regionais;
- Aeronaves de asa rotativa limpas;
- Motores limpos e sustentáveis;
- Sistemas de operação limpos;
- Concepção ecológica

Os objectivos tecnológicos para cada ITD já foram definidos.

4.6 A Empresa Comum «Clean Sky» será considerada uma organização internacional dotada de personalidade jurídica na acepção do artigo 22.º da Directiva 2004/17/CE e da alínea c) do artigo 15.º da Directiva 2004/18/CE. a sua sede é estabelecida em Bruxelas e as suas actividades cessarão em 31 de Dezembro de 2017, salvo prorrogação pelo Conselho.

4.7 Base jurídica

4.7.1 A proposta consiste num regulamento do Conselho, que inclui, em anexo, os estatutos da empresa comum. Baseia-se no artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A empresa comum será um organismo comunitário — cujo orçamento se rege pelo disposto no artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho —, que deverá todavia ter em conta as especificidades desta iniciativa, na medida em que se trata de parcerias público-privadas com uma importante contribuição do sector privado, no mínimo equivalente à do sector público.

4.8 Membros:

São membros fundadores da Empresa Comum «Clean Sky»:

- A Comunidade Europeia, representada pela Comissão;
- 12 líderes de ITD e um máximo de 74 associados desses ITD, cujas regras de adesão constam do artigo 2.º dos estatutos anexos ao regulamento em exame.
- Qualquer entidade pública ou privada estabelecida num Estado-Membro ou num país associado ao Sétimo Programa-Quadro pode solicitar a sua admissão como membro da Empresa Comum, desde que: Na qualidade de líder de ITD, se comprometa a contribuir com recursos

proporcionais e em coerência com as actividades globais da iniciativa tecnológica conjunta; Na qualidade de associado, o seu compromisso seja proporcional ao orçamento do ITD em que participa e coerente com as necessidades do ITD.

4.9 Fontes de financiamento

4.9.1 Os custos de funcionamento da Empresa Comum «Clean Sky» serão cobertos, em montantes iguais, em numerário, pela Comunidade Europeia e pelos restantes membros — 50 % cada um.

4.9.2 A contribuição comunitária máxima para a Empresa Comum «Clean Sky», destinada à cobertura dos custos de funcionamento e das Actividades de Investigação, atingirá os 800 mil EUR (oitocentos milhões de euros), provenientes da dotação orçamental atribuída ao programa temático «Transportes» do programa específico «Cooperação», no quadro da execução do Sétimo Programa-Quadro, em conformidade com o disposto no artigo 54.º do Regulamento n.º 1605/2002 do Conselho.

5. Observações na generalidade e na especialidade

5.1 O Comité Económico e Social Europeu aplaude a decisão de criar a empresa comum «Clean Sky», que se insere no disposto no 7.º programa-quadro. De facto, considera que o relançamento dos investimentos em I&D é um meio adequado para proporcionar às empresas europeias um quadro de referência seguro graças a um novo instrumento que permite superar a actual fragmentação do financiamento comunitário e evitar uma dispersão dos programas, o que tornava quase impraticável a possibilidade de avaliação dos resultados alcançados.

5.2 A iniciativa apresentada quadra-se com as políticas e os objectivos da União e é conforme às orientações definidas no âmbito da estratégia de Lisboa, a qual destaca que o conhecimento e a inovação na Comunidade contribuem para estimular o crescimento e o emprego. Integra medidas referentes ao Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE) e deveria contribuir para progressos substanciais na execução da agenda estratégica de investigação da ACARE no domínio ambiental.

5.3 Para o Comité, a empresa comum «Clean Sky», que se baseia numa parceria público-privada, representa, tal como outras ITC decorrentes do 7.º PQ, um factor de força para a criação do Espaço Europeu da Investigação (EEL) e um importante contributo para a competitividade das empresas europeias.

5.4 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende sobretudo salientar a importância para a UE da estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação.

5.5 Contudo, tendo em conta o sistema de financiamento múltiplo aplicado e o volume importante dos recursos comunitários envolvidos, o Comité considera que conviria definir melhor a utilização e a atribuição dos produtos finais da investigação. Para tal, a questão das patentes e da propriedade intelectual, como definida no art. 20.º do regulamento, que se limita a evocar princípios, mereceria ser mais precisa e explícita, com o risco de se tornar num dos pontos delicados da concretização harmoniosa da ITC «Clean Sky».

5.6 Todavia, para que este novo dispositivo possa atingir os objectivos a que se propõe e maximizar as suas potencialidades, será necessário, na opinião do CESE, que haja:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos ao longo das diversas fases das diferentes actividades de I&D, desde a selecção das acções até à divulgação dos resultados, cabendo à «Clean Sky» a responsabilidade principal pelas suas tarefas. A complexidade administrativa e a incerteza dos financia-

mentos e das referências institucionais foram algumas das causas do insucesso dos anteriores programas de I&D;

- um extenso programa de informação sobre as possibilidades oferecidas pela «Clean Sky», nomeadamente sobre a sua capacidade de mobilizar os recursos económicos necessários em função das novas formas de financiamento;
- lançamento de programas de formação profissional adequados, a fim de preparar uma mão-de-obra altamente qualificada com as competências necessárias à I&D, os quais serão financiados pela «Clean Sky» e se revelarão fundamentais para o futuro industrial da UE. Estas qualificações de elevado nível, necessárias para responder à natureza altamente técnica dos postos de trabalho em I&D que vão ser criados, constituirão, além disso, um travão ao êxodo dos investigadores, para além de serem uma das condições indispensáveis para assegurar a liderança industrial da União Europeia nestes sectores estratégicos, tanto do ponto de vista industrial como ambiental.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo à constituição da Empresa comum ENIAC»

COM(2007) 356 final — 2007/0122 (CNS)

(2008/C 44/05)

Em 10 de Setembro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 10 de Julho de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro) designou relator-geral G. DANTIN e adoptou, por 106 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu aplaude a decisão de criar a empresa comum ENIAC ⁽¹⁾.

1.1.1 O Comité considera que relançar, por este meio, os investimentos em I&D através de um financiamento público-privado poderá dotar as empresas de um quadro de referência

seguro que lhes permita contornar a actual fragmentação das formas de financiamento comunitário e coordenar acções de investigação por vezes demasiado dispersas, aumentando a sua eficácia.

1.2 O CESE louva a escolha do sector. Com efeito, pelo seu desenvolvimento e pela sua natureza extremamente inovadora, plena de potencial de futuro e de novos postos de trabalho altamente qualificados, o sector contribuirá directamente para a concretização dos objectivos de Lisboa em matéria de competitividade, dos de Barcelona no que respeita à percentagem do PIB consagrada à investigação, assim como para outros domínios das políticas comunitárias como o ambiente, o transporte, a energia e a saúde.

⁽¹⁾ ENIAC = European Nanoelectronic Initiative Advisory Council. ENIAC foi também o primeiro computador fabricado com componentes electrónicos (1945-1946).

1.3 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende sobretudo salientar a importância para a UE da estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação. Reconhece, assim, que esta estratégia representa um passo importante para a criação de um espaço europeu da investigação e constitui um excelente contributo para a competitividade das empresas europeias do sector.

1.4 Quanto a este novo dispositivo associativo, que pode eventualmente tornar-se complexo no que se refere à utilização dos produtos da investigação iniciados pela ENIAC e à sua fase de industrialização, o CESE congratula-se pela importância conferida às regras em matéria de propriedade intelectual.

1.5 O Comité constata com satisfação a atenção especial consagrada ao risco de deslocalização da produção da nanoelectrónica para outras regiões do mundo. O CESE apoia uma abordagem especializada por sector.

1.6 Para maximizar as potencialidades deste novo dispositivo, será necessário, na opinião do CESE, que haja:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos com vista a minorar o efeito negativo que a complexidade administrativa tem tido nos anteriores programas de I&D. Estes procedimentos estão em curso de elaboração; o Comité prestará atenção à necessidade de dar a todas as partes a possibilidade de participarem na escolha dos objectivos e na análise dos resultados finais;
- um programa de informação susceptível de contribuir para a mobilização dos recursos económicos necessários;
- programas de formação profissional que possibilitem uma adequação entre as qualificações dos trabalhadores e os postos de trabalho criados pela ENIAC, no intuito de criar as condições necessárias para assegurar uma liderança industrial neste sector estratégico.

2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento em exame visa lançar um das primeiras parcerias público-privadas no domínio da I&D. Define uma das duas primeiras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). A proposta em apreço diz respeito ao sector das nanotecnologias e intitula-se ENIAC.

2.2 As ITC têm por objectivo permitir, total ou parcialmente, à indústria, aos Estados-Membros e à Comissão colocarem em comum os seus recursos em favor de programas de investigação específicos.

2.3 Contrariamente à estratégia tradicional, que consiste em atribuir um financiamento público aos projectos, caso a caso, as ITC envolvem programas de investigação em grande escala para a prossecução de objectivos estratégicos comuns em matéria de investigação. Esta nova abordagem deverá criar uma massa

crítica para a investigação e a inovação europeias, consolidar a comunidade científica nos principais domínios estratégicos, e harmonizar o financiamento dos projectos para uma exploração mais rápida dos resultados da investigação. As ITC visam domínios determinantes nos quais os instrumentos actuais não têm nem escala nem a rapidez necessária para manter ou colocar a Europa na vanguarda da concorrência mundial. São domínios em que um financiamento nacional, europeu e privado da investigação pode criar um importante valor acrescentado, designadamente incentivando o aumento das despesas privadas para a investigação e o desenvolvimento.

2.4 A ITC relativa à nanoelectrónica denominada ENIAC tem por objectivo geral contribuir para o desenvolvimento de competências essenciais à nanoelectrónica a fim de consolidar a competitividade europeia. Para esse efeito, a proposta em apreço cria o quadro jurídico que estabelece a ENIAC.

3. Contexto e considerações gerais

3.1 O aumento constante do número de componentes electrónicas nos produtos inovadores de alta tecnologia coloca o sector das nanotecnologias entre os sectores estratégicos para a competitividade e o crescimento industrial da Europa.

3.2 O sector das nanotecnologias produz equipamentos indispensáveis para as principais indústrias numa grande variedade de sectores como as telecomunicações, os produtos de consumo, os serviços multimédia, o ensino, os transportes, os cuidados de saúde, a segurança e o ambiente.

3.3 De acordo com as previsões, o mercado constituído pela cadeia da produção industrial da nanotecnologia (que inclui, para além dos produtores directos, os fornecedores de instrumentos de produção e de materiais) deverá registar um crescimento médio anual de cerca de 15 %. Para sustentar um ritmo de crescimento tão elevado, importará dar-lhe desde já toda a atenção necessária.

3.4 Importa pois lançar uma iniciativa comunitária destinada a conservar e reforçar a liderança mundial nos sectores em questão, através de programas de I&D que permitam alcançar os objectivos necessários em matéria de exploração industrial, com metas tecnológicas mais ambiciosas, visando uma maior competitividade e criando novos postos de trabalho que requeiram competências profissionais elevadas e qualificações de alto nível.

3.5 A opção por uma empresa comum pública-privada deverá permitir realizar um salto qualitativo quanto à I&D no sector. Essa opção é essencial para contornar a fragmentação actual dos programas de investigação em vigor nos diversos Estados-Membros, que não permitem atingir uma massa crítica e não podem dispor dos recursos necessários para financiar programas adequados.

3.6 A opção por uma dimensão europeia aparece desde logo como obrigatória, na medida em que constitui a única possível para enfrentar os desafios consideráveis que o sector das nanotecnologias deverá superar.

3.7 A reafirmação da dimensão comunitária deverá, por outro lado, permitir uma simplificação burocrática e administrativa, substituindo os diferentes procedimentos nacionais em vigor por um procedimento comunitário único e reduzindo os prazos de obtenção de um contrato de I&D relativamente à situação actual a nível comunitário (cf. EUREKA), para além de evitar processos de avaliação e de controlo diferentes.

3.8 A constituição de uma empresa pública-privada que envolva directamente os Estados-Membros e as empresas dos sectores em causa constitui uma inovação em relação às formas actuais de participação previstas pelos programas comunitários de I&D. Por outro lado, os meios financeiros consideráveis com os quais o programa deverá ser dotado a nível comunitário permitirão criar a massa crítica económica indispensável para alcançar os objectivos ambiciosos que o programa se propõe.

3.9 A presença dos Estados-Membros e das empresas e o seu envolvimento directo através de um contributo financeiro de pelo menos 50 % dos custos ligados à investigação gerarão um efeito multiplicador que se traduzirá pela atracção de novos investimentos e por um forte impulso ao desenvolvimento do espaço europeu da investigação.

3.10 A participação directa dos Estados-Membros é um elemento indispensável para incentivar os investimentos, mas também e sobretudo porque as decisões continuarão a ser tomadas a nível nacional, nomeadamente os convites à apresentação de propostas e o controlo directo permanente de todas as fases do processo.

3.11 Um outro factor indispensável é a participação directa da indústria, na medida em que os resultados deste ambicioso programa de I&D podem ajudar a realizar objectivos importantes e relevantes para a competitividade da indústria europeia do sector e, por arrastamento, ter um efeito benéfico para o emprego no sector.

4. Coerência

4.1 A referência para os programas de investigação é o Sétimo Programa-Quadro (7PC). Esse programa baseia-se na consciência de que o relançamento dos investimentos na I&D é fundamental para uma economia competitiva e dinâmica.

4.2 A criação da empresa comum ITC-ENIAC contribuirá directamente para a realização dos objectivos de Lisboa em

matéria de competitividade e de Barcelona em matéria dos gastos com a investigação. Indirectamente, contribuirá para outros domínios das políticas comunitárias, como o ambiente, o transporte, a energia e a saúde.

4.3 O quadro de referência das políticas comunitárias no qual se baseará a iniciativa ITC-ENIAC compõe-se especificamente da acção comunitária «Nanociências e Nanotecnologias: Plano de Acção para a Europa 2005-2009» (COM(2005) 243 final) e do trabalho do Comité Científico dos Riscos para a Saúde Emergentes e Recentemente Identificados (SCENHIR).

5. Proposta da Comissão

5.1 A decisão relativa à constituição da empresa comum ENIAC, objecto do documento COM(2007) 356 final, emana da Decisão n.º 1982/2006/CEE sobre o 7.º Programa-Quadro, que prevê uma contribuição comunitária para a criação de parcerias público-privadas a longo prazo, à escala europeia, no domínio da investigação científica.

5.2 Estas parcerias assumem a forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC)» e derivam das antigas «plataformas tecnológicas europeias (PTE)».

5.3 Na sua Decisão n.º 971/2006/CE relativa ao programa específico «Cooperação»⁽²⁾, a Comissão salientou a necessidade de criar parcerias público-privadas e identificou seis domínios em que a criação das iniciativas tecnológicas conjuntas se revela adequada para relançar a investigação europeia. Trata-se dos seguintes domínios:

- Pilhas de hidrogénio e de combustível;
- Aeronáutica e transporte aéreo⁽³⁾;
- Medicamentos inovadores⁽⁴⁾;
- Sistemas de computação incorporados⁽⁵⁾;
- **Tecnologias nanoelectrónicas;**
- GMES (Vigilância Global do Ambiente e da Segurança).

5.4 No âmbito desta estratégia geral, o regulamento que é objecto da proposta em apreço (COM(2007) 356 final) prevê o estabelecimento de uma empresa comum ENIAC no domínio da nanoelectrónica.

5.5 A Empresa Comum ENIAC será considerada uma organização internacional dotada de personalidade jurídica na acepção do artigo 22.º da Directiva 2004/17/CE e da alínea c) do artigo 15.º da Directiva 2004/18/CE; a sua sede é estabelecida em Bruxelas e as suas actividades cessarão em 31 de Dezembro de 2017, salvo prorrogação pelo Conselho.

⁽²⁾ JO L 400 de 30.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ INT/369.

⁽⁴⁾ INT/363.

⁽⁵⁾ INT/364.

5.6 Base Jurídica

A proposta consiste num regulamento do Conselho, que inclui, em anexo, os estatutos da empresa comum. Baseia-se no artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A empresa comum será um organismo comunitário — cujo orçamento se rege pelo disposto no artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho —, que deverá todavia ter em conta as especificidades desta iniciativa, na medida em que se trata de parcerias público-privadas com uma importante contribuição do sector privado, equivalente à do sector público.

5.7 Constituição

Os membros fundadores da empresa comum (ITC-ENIAC) devem ser a Comunidade Europeia, representada pela Comissão, e a AENEAS, uma associação que representa empresas e outras organizações de I&D. Nos estatutos são enumeradas as entidades que se podem tornar membros da empresa comum ENIAC, nomeadamente os países associados ao 7.º Programa-Quadro, que não sejam membros da UE, e qualquer entidade jurídica que possa dar contribuições para a realização dos objectivos da empresa comum ENIAC.

5.8 Financiamento

5.8.1 Os custos de financiamento da empresa comum ENIAC são cobertos pelas seguintes contribuições:

- uma contribuição financeira da ENIAC no montante máximo de 20 milhões de euros ou de 1 % do custo global dos projectos, mas não superior a 30 milhões de euros por ano;
- uma contribuição financeira da Comunidade que poderá atingir 10 milhões de euros;
- contribuições em espécie dos Estados membros da ENIAC.

O custo das actividades de I&D da empresa comum ENIAC durante o período que termina em 31 de Dezembro de 2017 é coberto pelas seguintes contribuições:

- uma contribuição financeira da Comunidade que poderá atingir 440 milhões de euros;
- contribuições financeiras dos países membros da ENIAC que, no total, atingem, no mínimo, 1,8 vezes a contribuição financeira da Comunidade;
- contribuições em espécie das organizações de I&D que participam nos projectos, num montante total superior ou equivalente à contribuição dos poderes públicos.

5.8.2 No período em curso até 31 de Dezembro de 2013, a contribuição máxima da Comissão é de 450 milhões de euros, provenientes do programa específico «Cooperação» de execução do Sétimo Programa-Quadro para actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, em conformidade com o disposto

no n.º 2, alínea b), do artigo 54.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho.

5.9 Objectivos

Segundo a Comissão, o estabelecimento da empresa comum ENIAC visa alcançar os objectivos seguintes:

- definir e executar uma agenda de investigação para o desenvolvimento das competências essenciais no domínio da nanoelectrónica, com vista a reforçar a competitividade e o desenvolvimento sustentável das empresas comunitárias e possibilitar o surgimento de novos mercados;
- apoiar a realização de actividades de I&D através da concessão de subsídios aos participantes nos projectos seleccionados;
- promover uma parceria pública-privada destinada a incentivar e coordenar os esforços comunitários, nacionais e privados e a fomentar a colaboração entres os sectores público e privado;
- assegurar a eficiência e a durabilidade da ITC no domínio da nanoelectrónica;
- obter sinergias e assegurar a coordenação das actividades europeias de I&D, nomeadamente a progressiva integração na empresa comum ENIAC das actividades conexas nesta área actualmente realizadas através de mecanismos intergovernamentais para a I&D (EUREKA).

6. Observações na generalidade e na especialidade

6.1 O CESE acolhe favoravelmente a decisão de criar a empresa comum ENIAC e o projecto de regulamento apresentado para esse fim. Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende sobretudo salientar a importância para a UE da estratégia inovadora proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação.

6.2 O Comité considera, com efeito, e como foi já o caso do parecer sobre anteriores regulamentos decorrentes da Decisão n.º 971/2006/CE do Conselho relativa ao programa específico «Cooperação», que relançar os investimentos na I&D proporciona às empresas europeias um quadro de referência seguro e adequado que permite contornar a fragmentação actual do financiamento comunitário e evitar uma repartição dispare dos programas.

6.3 A iniciativa apresentada quadra-se com as políticas e os objectivos da União e é conforme às orientações definidas no âmbito da estratégia de Lisboa, a qual destaca que o conhecimento e a inovação na Comunidade contribuem para estimular o crescimento e o emprego. A nanotecnologia assume um papel preponderante ao constituir hoje em dia um motor para a inovação em diversos sectores nevrálgicos e estratégicos para o desenvolvimento e o crescimento da União (comunicações móveis, transportes, cálculo, automatização da produção,

cuidados de saúde, etc.). A criação da empresa comum pode constituir um instrumento que permitirá à Europa manter, ou mesmo desenvolver, a sua capacidade de concepção e fabricação de produtos conformes às suas próprias normas de elevada qualidade, durabilidade e protecção do ambiente. A empresa poderá promover igualmente a constituição de um espaço europeu da investigação e contribuir para a competitividade das empresas europeias.

6.4 O Comité constata com satisfação que a avaliação de impacto levada a cabo no quadro do projecto de regulamento consagra uma atenção especial ao risco de deslocalização da produção da nanoelectrónica para outras regiões do mundo. Este ponto é importante na medida em que essa produção representa uma importante mais-valia em termos de crescimento e emprego e permitirá, em boa parte, a recuperação dos fundos que a União tenciona investir no desenvolvimento do sector. A este respeito, o CESE apoia a proposta de uma abordagem específica por sector para fomentar esta indústria fundamental.

6.5 Quanto a este novo dispositivo associativo, que pode eventualmente tornar-se complexo no que se refere à utilização dos produtos da investigação iniciados pela ENIAC e à sua fase de industrialização, o CESE congratula-se pela importância conferida à definição das regras em matéria de propriedade intelectual prevista no artigo 23.º dos estatutos. Ao mesmo tempo, saúda o facto de o plano de acção do regulamento tomar em conta, significativamente, a problemática da saúde e da segurança.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

6.6 Para que este novo dispositivo possa atingir os objectivos a que se propõe e maximizar as suas potencialidades, será necessário, na opinião do CESE, que haja:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos ao longo das diversas fases das diferentes actividades de I&D, desde a selecção das acções até à divulgação dos resultados, cabendo à ENIAC a responsabilidade principal pelas suas tarefas. A complexidade administrativa e a incerteza dos financiamentos e das referências institucionais foram algumas das causas do insucesso dos anteriores programas de I&D;
- um extenso programa de informação sobre as possibilidades oferecidas pela empresa comum ENIAC, nomeadamente sobre a sua capacidade de mobilizar os recursos económicos necessários em função das novas formas de financiamento;
- o lançamento de programas de formação profissional adequados, a fim de preparar uma mão-de-obra altamente qualificada com as competências necessárias à I&D, os quais serão financiados pela ENIAC e se revelarão fundamentais para o futuro industrial da UE. Estas qualificações de elevado nível, necessárias para responder à natureza altamente técnica dos postos de trabalho em I&D que vão ser criados, constituirão, além disso, um travão ao êxodo dos investigadores, para além de serem uma das condições indispensáveis para assegurar a liderança industrial da União Europeia nestes sectores estratégicos.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a protecção do consumidor relativamente a determinados aspectos da utilização a tempo parcial de bens móveis e imóveis (timeshare), produtos de férias de longa duração, sua revenda e troca»

COM(2007) 303 final — 2007/0113 (COD)

(2008/C 44/06)

Em 28 de Junho de 2007, 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 4 de Outubro de 2007, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Síntese do Parecer

1.1 O CESE, no seguimento do que foram os seus Pareceres sobre o Livro Verde relativo ao acervo comunitário ⁽¹⁾ e sobre a Comunicação da Comissão acerca da aplicação da Directiva relativa às vendas à distância ⁽²⁾, apoia a iniciativa da Comissão de proceder a uma revisão da Directiva 94/47/CE ⁽³⁾ de 26.10.1994 nos moldes em que é proposta ⁽⁴⁾, com as observações e as recomendações que se deixam exaradas.

1.2 O Comité, na generalidade, concorda, no essencial, com a Proposta da Comissão no que se refere ao alargamento do âmbito da sua aplicação, à definição e caracterização dos novos produtos, ao reforço das obrigações de informação pré-contratual e contratual, bem como à uniformização do período de retratação e à proibição de qualquer pagamento, a qualquer título, durante esse período.

1.3 Embora concordando com a aproximação minimal da presente Proposta, deixando aos Estados-Membros a possibilidade de ir mais além na protecção dos consumidores, na obediência aos princípios do Tratado, o Comité considera, no entanto, que, se havia domínio em que, pela natureza «*sui generis*» do direito em causa e pelas profundas divergências nacionais na conceitualização e caracterização da sua natureza jurídica plúrima com consequências marcadamente diversas dos respectivos regimes jurídicos nacionais, designadamente no que toca à duração mínima e máxima, à anulação ou nulidade, à resolução

ou rescisão dos contratos, se justificaria, segundo a óptica da Comissão, conforme consta do Livro Verde relativo ao Acervo Comunitário, uma harmonização máxima, seria precisamente o presente caso.

1.4 O CESE discrepa, assim, da Comissão quando, pese embora esta reconheça que a maioria dos problemas decorrentes deste sector são frequentemente de natureza transfronteiriça e, consequentemente, a respectiva resolução não possa ser conseguida, de modo adequado, pelos Estados-Membros, a título individual, dadas as disparidades nas legislações nacionais, vem, afinal e tão somente, consagrar apenas alguns aspectos relativos a estes direitos, deixando, mais uma vez, ao livre arbítrio dos Estados-Membros um conjunto de situações que em quase nada altera o estado actual dos problemas elencados.

1.5 O CESE, assim, apesar de concordar com a adopção de um sistema de «harmonização mínima», entende, em consonância com outras instituições comunitárias ⁽⁵⁾, que o nível das medidas protectoras dos direitos dos consumidores foi colocado demasiado baixo, sendo certo que a experiência demonstra que a grande maioria dos Estados-Membros não tirou partido dessa mesma cláusula, efectuando, em sentido inverso, uma abordagem de tipo literal ⁽⁶⁾, e por conseguinte, não se tendo atingido um nível adequado de protecção dos consumidores, pelo que insta a Comissão, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, a regular outros aspectos, igualmente importantes, na Proposta de Directiva, tendo como premissa um nível mais elevado de protecção dos consumidores.

1.6 O CESE, consequentemente, sugere que sejam melhoradas algumas disposições relativas ao regime jurídico dos direitos em causa, da estipulação contratual principal e do seu relacionamento com os contratos complementares, designadamente de crédito não ligados, para reforço e garantia da adequada protecção dos consumidores.

⁽¹⁾ JO C 256 de 27.10.2007, de que foi relator o conselheiro ADAMS.

⁽²⁾ JO C 175 de 27.7.2007, de que foi relator o conselheiro PEGADO LIZ.

⁽³⁾ Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 1994, relativa à protecção dos adquirentes quanto a certos aspectos dos contratos de aquisição de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis (JO L 280 de 29.10.1994, p. 83). — Parecer do CESE: JO C 108 de 19.4.1993, p. 1.

⁽⁴⁾ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a protecção do consumidor relativamente a determinados aspectos da utilização a tempo parcial de bens móveis e imóveis (time-share), produtos de férias de longa duração, sua revenda e troca, COM(2007) 303 final de 7.6.2007.

⁽⁵⁾ Relatório de 1999 sobre a aplicação da Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, SEC(1999) 1795 final e Relatório do Parlamento Europeu de 2002 in RR\470922PT.doc, PE 298.410.

⁽⁶⁾ Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Suécia, Alemanha e Áustria.

1.7 O CESE reforça, aliás como em anteriores pareceres ⁽⁷⁾, a necessidade de se acentuar a efectiva informação das partes contratantes, com especial incidência nos contratantes menos esclarecidos, e, conseqüentemente entende que não deverá ser excluída liminarmente a possibilidade de os Estados-Membros adoptarem sanções penais, proporcionais e dissuasoras, para práticas gravemente ofensivas dos direitos previstos na directiva, devidamente caracterizadas nos seus elementos essenciais.

1.8 O CESE insta a Comissão a proceder a uma análise detalhada das respostas recebidas ao «*Consultation Paper*» ⁽⁸⁾, mormente no que respeita aos Estados-Membros consultados através deste documento, que não tenham sido abrangidos pelos resultados do Relatório ⁽⁹⁾ sobre a Aplicação da Directiva apenas em 15 Estados-Membros, e da «*Comparative Analysis*», esta já relativa a 25 Estados-Membros ⁽¹⁰⁾, atenta a diversidade existente em todos os Estados-Membros.

1.9 O CESE, na especialidade, propõe uma série de modificações ⁽¹¹⁾ e aponta um conjunto de recomendações tendentes a melhorar aspectos de técnica jurídica da Proposta e a consolidar e compatibilizar noções, conceitos ou práticas já adquiridos noutras directivas, designadamente na Directiva relativa às Práticas Comerciais Desleais ⁽¹²⁾, cuja ponderação deverá ser tida em linha de conta para a promoção da segurança e da confiança dos consumidores neste tipo de contratos a que tantas vezes subjazem esquemas agressivos de marketing e de vendas ⁽¹³⁾.

2. Breve Súmula da Proposta de Directiva

2.1 Com a presente proposta, a Comissão entende proceder à revisão da Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro de 1994, relativa à protecção dos adquirentes quanto a certos aspectos dos contratos de aquisição

⁽⁷⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação da Directiva 1997/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância», JO C 175 de 27.7.2007.

⁽⁸⁾ Consultation Paper Review of the Timeshare Directive, in: ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper_010606_en-doc_.

⁽⁹⁾ Relatório sobre a aplicação da Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26.10.1994, SEC(1999) 1795 final.

⁽¹⁰⁾ «Comparative Analysis Timeshare Directive» (94/47) drafted by Hans Schulte- Noke, Andreas Borge and Sandra Fischer in Consumer Law Compendium.

⁽¹¹⁾ Em especial aos artigos 2, n.º 1 alínea g), 3.º n.º 2 e 4, 4.º n.º 1, 2 e 3, 5.º n.º 1, 5 e 6, 8.º e 9.º e às alíneas l) do Anexo I, f) do Anexo III e d) do Anexo IV.

⁽¹²⁾ Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, as Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 («directiva relativa às práticas comerciais desleais»), JO L 149 de 11.6.2005, p. 22. Parecer do CESE: JO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

⁽¹³⁾ Como, aliás, se dava já conta quer no Parecer do CESE sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa à protecção dos adquirentes nos contratos de utilização bens imóveis em regime de uso e fruição a tempo repartido», em que foi relator Manuel ATÁIDE FERREIRA (JO C 108 de 19.4.1993, p. 1), quer no Parecer do Comité Económico e Social sobre «Planos de Acções Comunitárias a favor do Turismo», em que foi Relator L. CUNHA, Co-Relator: G. FRANDI (JO C 49 de 24.2.1992).

de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis, no seguimento das Conclusões do Conselho de 13.4.2000 relativas ao seu Relatório sobre a aplicação da referida Directiva ⁽¹⁴⁾ e das Recomendações do Parlamento Europeu constantes da sua Resolução de 4.7.2002 ⁽¹⁵⁾.

2.2 Desde a Comunicação da Comissão sobre a Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006 ⁽¹⁶⁾ que a revisão desta directiva está prevista e a mesma faz parte do denominado «acervo comunitário em matéria de direito do consumo», constante do respectivo Livro Verde ⁽¹⁷⁾.

2.3 Atenta a identificação de algumas situações problemáticas na aplicação da Directiva, a Comissão considera que, face à evolução do mercado neste sector, se assistiu a uma substancial criação de novos produtos que, pese embora configurem, de facto, a utilização de um alojamento de férias, não se enquadram no âmbito da aplicação da Directiva.

2.4 O Relatório da Comissão elaborado em 1999 sobre a aplicação da Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁸⁾, já apontava para inúmeras deficiências de transposição, cujas conclusões vieram a ser adoptadas pelo Conselho em Abril de 2000 ⁽¹⁹⁾, enumerando este um conjunto de elementos que deveriam ser tidos em conta, aquando da revisão da Directiva.

2.5 Também o Parecer da Comissão do Meio Ambiente, Saúde e Defesa do Consumidor, elaborado em 2001 ⁽²⁰⁾, salientava o «mais baixo nível aceitável de medidas de protecção do consumidor», estabelecido pela Directiva.

2.6 Por sua vez, o Parlamento Europeu na Resolução de 4 de Julho de 2002, recomendava que a Comissão adoptasse medidas para garantir um elevado nível de defesa dos consumidores.

2.7 Por estas razões a Comissão considera a revisão isolada da presente directiva como «urgente», constituindo mesmo uma «prioridade» em razão dos «problemas enfrentados pelo consumidor, em especial no que diz respeito à revenda e aos novos produtos», «comercializados de modo semelhante e em termos gerais semelhantes do ponto de vista económico à utilização a tempo parcial de bens imóveis (*Timeshare*)», do tipo dos «clubes de férias com desconto e dos contratos de revenda».

⁽¹⁴⁾ SEC(1999) 1795 final.

⁽¹⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre o acompanhamento da política comunitária relativa à protecção dos adquirentes de direitos de utilização a tempo parcial de bens imóveis (Directiva 94/47/CE) (doc. P5_TA(2002)0369, JO C 271 E, de 12 de Novembro de 2003, p. 578).

⁽¹⁶⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Estratégia da política dos consumidores para 2002-2006, COM(2002) 208 final (JO C 137 de 8.6.2002, p. 2). Parecer do CESE: JO C 95 de 23.4.2003, p. 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 744 final. Parecer do CESE: JO C 256 de 27.10.2007.

⁽¹⁸⁾ SEC(1999) 1795 final.

⁽¹⁹⁾ Consumers Affairs Council, Luxemburgo, 13 de Abril de 2000.

⁽²⁰⁾ PE 298.410 RR|470922PT.doc.

2.8 Das principais causas justificativas para a presente proposta de revisão a Comissão ressalta a necessidade de actualizar os requisitos relativos à informação pré-contratual e contratual, de uniformizar o regime da proibição dos depósitos ou de pagamentos de sinal no período da retratação, de harmonizar o período de retratação e de considerar a possibilidade de introdução de sanções penais.

2.9 As principais partes interessadas foram consultadas em reuniões ocorridas entre 2004 e 2006.

2.10 Tendo recebido queixas sobre *timeshare*, com especial incidência para os novos produtos — o caso dos clubes de férias, contratos turísticos de descontos e de troca e revenda, a Comissão publicou um «Consultation Paper»⁽²¹⁾. Estas questões foram também discutidas na Reunião do Grupo de Trabalho Permanente de Peritos nos Estados-Membros sobre a revisão do acervo, em Março de 2006.

2.11 A proposta de revisão está incluída no Programa da Comissão para actualização e simplificação do acervo comunitário⁽²²⁾.

2.12 A Comissão entende que a base jurídica para a presente Proposta se deve manter circunscrita ao artigos 95.º do Tratado (realização do mercado interno) e considera que, por força do princípio da subsidiariedade, não se deve pronunciar sobre a natureza jurídica dos direitos de *timeshare*, deixando-a à diversidade «das perspectivas dos Estados-Membros».

2.13 Por outro lado a Comissão, pondo o acento tónico nos aspectos transfronteiriços e considerando mesmo que «a maioria das queixas de consumo é de natureza transfronteiriça», orienta a sua Proposta no sentido de apenas se pronunciar sobre os aspectos considerados «mais problemáticos e por conseguinte necessitados de uma acção a nível comunitário», deixando tudo o resto para as respectivas legislações nacionais, inclusivamente eliminando tudo o que se referia aos direitos de rescisão e de resolução dos contratos, mesmo quando conexos com o direito de retratação, e que se encontravam regulados na Directiva 94/47/CE.

3. Principais Observações à Proposta

3.1 Na generalidade

3.1.1 O CESE aprecia positivamente a iniciativa da Comissão, mas constata o seu atraso, atendendo a que os problemas já haviam sido detectados em 1999, e por conseguinte, já há muito poderiam ter sido equacionadas as respectivas soluções.

⁽²¹⁾ Consultation Paper Review of the Timeshare Directive, in: ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper_010606_en-doc.

⁽²²⁾ COM(2006) 629 final.

3.1.2 O CESE recorda, aliás, que algumas das questões ora denunciadas já tinham sido por ele denunciadas, aquando do seu Parecer emitido em 24 de Fevereiro de 1993⁽²³⁾ na fase da elaboração da Directiva.

3.1.3 O CESE considera que a base jurídica não deverá ser o art. 95.º do Tratado, mas antes o art. 153.º, uma vez que não se trata de matéria exclusivamente respeitante ao mercado único, mas atinente à política de protecção dos consumidores.

3.1.4 O CESE concorda com o alargamento do âmbito de aplicação da proposta a certos bens móveis, por responder de forma adequada à constante evolução do mercado.

3.1.5 O CESE concorda com as alterações introduzidas nas definições⁽²⁴⁾ da presente proposta, por se revelarem mais adequadas aos novos produtos comercializados, neste sector.

3.1.6 O CESE concorda não só com a manutenção da proibição de qualquer pagamento ou tipo de depósito, na medida em que esta proibição constitui uma forma eficaz de permitir ao consumidor o exercício do direito de retratação, sem qualquer pressão do ponto de vista económico, como também considera que o alargamento da norma para os terceiros, abrange, de forma adequada, os contratos de troca e revenda.

3.1.7 O CESE concorda com o aumento do período de reflexão para 14 dias, uniformizando, desta forma, o respectivo prazo, embora preferisse que o referido prazo fosse contado em dias úteis e não em dias de calendário, aliás como já referido em anteriores pareceres seus⁽²⁵⁾, importando recordar que o Conselho, aquando da aprovação da Directiva 97/7/CE, emitira uma declaração, instando a Comissão a estudar a possibilidade de harmonizar o método de cálculo, para efeitos de prazo de reflexão, existentes nas directivas de protecção dos consumidores.

3.1.8 Tal como em pareceres anteriores⁽²⁶⁾, e sem prejuízo do disposto no 3.º parágrafo do art. 1.º da Proposta de Directiva, o CESE entende imprescindível que a Comissão proceda a uma mais perfeita caracterização da natureza, vícios e efeitos dos direitos de retratação, rescisão e resolução, dado que, de outra forma, não se atingirá a pretendida aproximação das legislações, uma vez que cada Estado-Membro adoptará as suas próprias regras, com as inerentes consequências negativas para o desenvolvimento das relações transfronteiriças.

⁽²³⁾ JO C 108 de 19.4.1993, p. 1.

⁽²⁴⁾ Alteração de «adquirente» para «consumidor».

⁽²⁵⁾ JO C 175 de 27.7.2007, de que foi relator o conselheiro PEGADO LIZ, sobre a protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância.

⁽²⁶⁾ O acima referido.

3.1.9 O CESE entende que, tendo esta Directiva como escopo a aproximação das legislações nacionais relativas a este tipo de direitos, contrariamente ao considerando 4 da proposta e não obstante as diferenças existentes nos diferentes países, a Comissão deveria ir mais longe, definindo a natureza jurídica ⁽²⁷⁾ destes direitos, sejam eles configurados como direitos reais ou direitos creditícios, sob pena de a presente proposta não contribuir para a resolução dos problemas detectados, na definição dos requisitos essenciais para o preenchimento do direito, e em particular, caso configure um direito real, os inerentes efeitos registrais.

3.1.9.1 O CESE apela assim à Comissão para que esta consagre uma definição da natureza jurídica do direito — *timeshare* — seja este configurado como direito real ou como direito pessoal de natureza obrigacional — direito a uma prestação de serviços — com as inerentes consequências nos preceitos aplicáveis do Regulamento de Bruxelas e do Regulamento de Roma I, sob pena de não se atingir a tão desejada harmonização e a confiança dos consumidores e das empresas. Aliás, o CESE, no seu Parecer antes referido ⁽²⁸⁾ já contribuía para essa definição ao referir que «o contrato de *timeshare* é um direito real ou pessoal, e nunca uma relação locatícia, pois na locação não há alienação. O direito transferido recai sobre uma parte indivisa de uma coisa, um apartamento indiviso e assume ou pode assumir a natureza de um direito real imobiliário».

3.1.10 Sem prejuízo da necessária configuração jurídica deste direito, eventualmente com características «sui generis», e até por isso mesmo, o CESE concorda com a proposta de Directiva quando esta aponta para alguns dos seus elementos estruturantes, seja o seu objecto mediato bens móveis ou imóveis, enquanto direito de uso e fruição de um alojamento (implicando uma estadia com dormida), mediante uma contrapartida, com a duração mínima de um ano.

3.1.11 Contudo, o CESE insta à Comissão que, para além dos produtos já elencados no art. 2.º da Proposta, consagre uma cláusula (com a necessária definição dos elementos estruturantes) por forma a adaptar-se a eventuais e futuros produtos ⁽²⁹⁾ que venham a ser comercializados, após a entrada em vigor da Directiva e relativamente aos quais se verifique a impossibilidade de preenchimento dos requisitos constantes das definições dos novos produtos.

3.1.12 O CESE entende que a possibilidade de o consumidor efectuar qualquer reembolso ou pagar qualquer quantia, em

virtude de ter exercido atempadamente o direito de retratação, configura um manifesto desvirtuamento deste direito, caracterizado pelo facto de o consumidor não ter que indicar qualquer motivo ou pagar qualquer quantia, pelo que os n.ºs 5 e 6 do art. 5.º da proposta devem ser eliminados.

3.1.13 O CESE alerta a Comissão para a remissão efectuada para a Directiva, recentemente aprovada, sobre as Práticas Comerciais Desleais ⁽³⁰⁾ com a qual concorda mas chama a atenção para o facto de nos seus art.ºs 14.º e 15.º não se consagrar referência à presente Directiva, nem essa referência estar prevista na presente proposta, ora em análise.

3.1.14 O CESE, apesar de concordar com a harmonização mínima, entende que esta Proposta de Directiva é mais redutora que a vigente, na medida em que consagrando embora a possibilidade de os Estados-Membros adoptarem medidas mais protectoras dos direitos dos consumidores, o admite tão somente no respeitante ao direito à retractação (momento, modalidades e exercício) enquanto a Directiva em vigor, nomeadamente, no seu art 11.º ⁽³¹⁾ consagra essa possibilidade, de forma mais abrangente, pelo que insta a Comissão a manter uma norma semelhante a esta.

3.1.15 O CESE considera que a Comissão deveria prever um regime sancionatório eficaz, tendo em vista não só a dissuasão das práticas infractoras relativas às obrigações previstas na Directiva, como também por razões de certeza e segurança jurídica ⁽³²⁾; o CESE apoia a possibilidade de, no quadro previamente definido pela Comissão ⁽³³⁾, serem introduzidas, pelos Estados-Membros, que não pela Comissão, sanções penais, proporcionais mas suficientemente dissuasoras das práticas infractoras, quando especialmente graves.

3.1.16 O CESE concorda com a inclusão de uma cláusula de revisão regular, inexistente na actual Directiva, que evitará a sua rápida obsolescência.

3.1.17 Não obstante terem sido intentadas acções contra alguns Estados-Membros ⁽³⁴⁾, por infracções a uma correcta transposição de algumas disposições da Directiva, o CESE estranha a falta de actuação, por parte da Comissão, mormente no que respeita ao incumprimento do prazo limite para a respectiva transposição (30.4.1997), sendo certo que apenas 2 Estados-Membros ⁽³⁵⁾ cumpriram o referido prazo, instando para que, relativamente à nova Directiva, a Comissão seja menos laxista perante tão flagrantes violações na implementação do direito comunitário.

⁽²⁷⁾ Acórdão do STJ de Portugal, de 04/03/2004.

⁽²⁸⁾ Parecer do CESE sobre a Directiva 94/47/CE em que foi relator Manuel Ataíde Ferreira (JO C 108 de 19.4.1993, p. 1).

⁽²⁹⁾ À semelhança, por exemplo, do que consta na lei portuguesa (n.º 3 do art. 45 do D.L 180/99 de 22/05) onde se lê: «Os direitos de habitação turística a que se refere o número anterior incluem nomeadamente os direitos obrigacionais constituídos no âmbito de contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante».

⁽³⁰⁾ Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2005 (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22). Parecer do CESE: JO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

⁽³¹⁾ Art. 11.º da Directiva 94/47/CE — «A presente Directiva não impede os Estados-Membros de adoptarem ou manterem disposições mais favoráveis em matéria de protecção de adquirente no domínio por ela abrangido, sem prejuízo das obrigações decorrentes do Tratado».

⁽³²⁾ O Relatório de 1999 sobre a aplicação da Directiva 94/47/CE constatou as mais variadas sanções para a violação da mesma obrigação, nos diferentes Estados-Membros, desde sanções pecuniárias, nulidade do contrato, aumento do prazo de reflexão, suspensão da actividade e inerente publicidade, etc.

⁽³³⁾ JO C 256 de 27.10.2007 e Projecto de Parecer CESE 867/2007 fin, ambos do conselheiro Rétureau, sobre medidas penais em matéria de propriedade intelectual e de ambiente.

⁽³⁴⁾ Espanha, Suécia, Luxemburgo e Irlanda.

⁽³⁵⁾ Reino Unido e República Federal da Alemanha.

3.2 Na especialidade

3.2.1 O CESE considera que a definição constante da alínea g) do n.º 1 do artigo 2.º, relacionada com o disposto no artigo 7.º, é demasiado restritiva porquanto o elemento caracterizador da acessoriedade dos contratos é a relação de complementaridade entre os mesmos. Ora, é justamente a relação de complementaridade e não tanto a subordinação, que deve ser considerada, uma vez que, em particular na generalidade dos contratos de crédito conexos, se trata de uniões extrínsecas de contratos que, pela sua natureza jurídica, apresentam, entre si, uma autonomia jurídica e como tal incompatível com a definição ora proposta.

3.2.2 O CESE discorda da redacção constante do n.º 2 do art. 3.º, mormente no que respeita ao documento informativo, o qual apenas será entregue ao consumidor desde que este «o solicite» e só «se necessário». Ora, tendo em conta que este artigo respeita a informação pré-contratual, com base na qual o consumidor forma a sua vontade de contratar, considera que este documento deve ser objecto de entrega obrigatória, instando a Comissão a estipular nesse sentido.

3.2.3 O CESE apela à Comissão para que esta substitua o n.º 4 do art. 3.º, o n.º 1 do art. 4.º e as alíneas l) do Anexo I, alínea f) do Anexo III, alínea d) do Anexo IV, por norma semelhante à constante do artigo 4.º da actual Directiva ⁽³⁶⁾, por se tratar de norma mais protectora, não só no que respeita à obrigatoriedade do estabelecimento da língua da nacionalidade do consumidor, como também à necessária consagração da tradução certificada na língua do Estado-Membro em que se situa o bem, designadamente por questões relacionadas com eventuais formalidades registrais.

3.2.3.1 Com efeito, o CESE antevê a adopção generalizada, por parte dos profissionais, de propostas — contratos de adesão — em que o consumidor se limita a declarar ter sido aquela a língua escolhida, sem qualquer liberdade de estipulação ou negociação, com potenciais graves prejuízos para os seus interesses económicos.

3.2.4 O CESE insta a Comissão a alterar a redacção consagrada no n.º 2 do art. 4.º, nomeadamente, através da eliminação da expressão «salvo indicação expressa em contrário das partes», dado tratarem-se de informações substanciais, as quais não poderão estar sujeitas à autonomia privada das partes. A prática tem demonstrado que a manutenção desta expressão levará os

⁽³⁶⁾ Onde se lê:

«Os Estados-Membros deverão prever na respectiva legislação:

— que, de entre as línguas oficiais na Comunidade, o contrato e o documento referido no n.º 1 do artigo 3.º serão redigidos na ou numa das línguas do Estado-membro de residência do adquirente ou na ou numa das línguas do Estado-membro de que este é nacional, à escolha do adquirente. Todavia, o Estado-membro de residência do adquirente pode exigir que, de entre as línguas oficiais da Comunidade, o contrato seja sempre redigido, pelo menos, na sua ou suas línguas, e

— que o vendedor entregará ao adquirente uma tradução autenticada do contrato na ou numa das línguas, de entre as línguas oficiais da Comunidade, do Estado-Membro em que se situa o bem imóvel.» ...

profissionais a propor unilateralmente, contratos de adesão, em que o consumidor se limita a aceitar.

3.2.4.1 O CESE entende ainda que a Comissão deve clarificar/tipificar as circunstâncias, independentes da vontade do profissional, que farão parte integrante do contrato, nos termos do n.º 2 do art. 4.º, por questões de certeza e segurança jurídica.

3.2.4.2 O CESE, ainda a propósito deste mesmo artigo, insta a Comissão a consagrar o modo de comunicação destas informações, as quais deverão ser efectuadas, de forma adequada, objectiva e clara ⁽³⁷⁾, devendo ainda ser «utilizados caracteres de tamanho que permitam uma legibilidade fácil» ⁽³⁸⁾.

3.2.5 O CESE sugere à Comissão que clarifique a expressão «o profissional alerta expressamente», constante do n.º 3 do art. 4.º, cujo significado técnico jurídico não é claro.

3.2.6 A entender-se que o artigo 5.º n.º 1 prevê dois períodos para o exercício do direito de retratação, o CESE insta a Comissão a consagrar uma disposição que preveja uma só possibilidade conferida ao consumidor do direito de retratação, no prazo de 14 dias, após a assinatura de contrato definitivo, se este tiver sido antecedido de um contrato prévio vinculativo, desde que o bem não tenha sido utilizado entretanto.

3.2.7 O CESE apela à Comissão, aliás como em anteriores pareceres, a consagrar a natureza da comunicação do exercício do direito de retratação, assegurando-se, desta forma, às partes, a prova do mesmo. Aliás, a redacção constante da actual Directiva é mais adequada ⁽³⁹⁾.

3.2.8 O CESE considera que a epígrafe do art. 8.º deveria ser substituída pela expressão «Carácter injuntivo dos direitos», dado que a «ratio legis» não tem por objectivo estabelecer a imperatividade da Directiva, mas antes proibir que aqueles direitos sejam excluídos ou restringidos, independentemente da legislação aplicável.

3.2.9 O CESE considera mais adequadas as disposições constantes da Directiva das Práticas Comerciais Desleais ⁽⁴⁰⁾ relativas às acções de carácter judicial e administrativo constantes dos art. 11.º e 12.º, por configurarem disposições mais abrangentes e completas, pelo que insta a Comissão a substituir o art. 9.º da presente Proposta por regras semelhantes àquelas.

⁽³⁷⁾ Como consta por ex. do art. 8.º da Lei de Defesa do Consumidor portuguesa.

⁽³⁸⁾ Como referido, por exemplo, no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 3.5.2001.

⁽³⁹⁾ «de forma susceptível de ser provada».

⁽⁴⁰⁾ Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2005 (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22. Parecer do CESE: JO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

3.2.10 O CESE chama a atenção da Comissão para a redacção das versões linguísticas da sua Proposta na medida em que situações há que deverão ser objecto de tradução mais cuidada ⁽⁴¹⁾.

4. Questões omissas

4.1 O CESE entende que, para além das omissões já anteriormente referidas, outras questões existem ainda a merecer eventual reapreciação, numa revisão da Directiva e que não foram objecto de consagração na proposta:

É o caso designadamente:

- a) Do regime do ónus da prova;
- b) Da prevenção dos riscos de incumprimento do contrato ou do cumprimento defeituoso;
- c) Da consagração da restrição da utilização dos contratos de *timeshare* (alojamento) a edifícios e partes afectas a actividades turísticas ou de lazer ⁽⁴²⁾, contribuindo, desta forma, para um reforço da qualidade, e evitando a sua utilização perversa no sector imobiliário;
- d) Da consagração de regras relativas ao licenciamento e autorização para exercício da actividade, demonstrando capacidade técnica e financeira;

- e) Da consagração de um regime de garantias financeiras para salvaguarda de eventuais situações de insolvência ou falência, aliás como decorre de outros instrumentos comunitários ⁽⁴³⁾, e não apenas relativa a imóveis em construção;
- f) Da consagração de um sistema de inscrição prévia no país em que seja promovida a comercialização e/ou no Estado-Membro em que se situa a sede ⁽⁴⁴⁾;
- g) Da criação de um sistema de certificação, a nível europeu, destes profissionais, assegurando simultaneamente a existência de um sistema de alerta entre os Estados-Membros, tendo em vista a denúncia de infracções relevantes para efeitos de perda de certificação e divulgação junto dos consumidores ⁽⁴⁵⁾;
- h) Da consagração nos Anexos da informação relativa às transmissões realizadas livres de quaisquer ónus ou encargos, sob pena de os consumidores se verem privados do direito, por exemplo caso seja executada uma hipoteca ⁽⁴⁶⁾;
- i) Da consagração, no Anexo II, do direito que deve assistir ao consumidor de inspeccionar a propriedade, caso se trate de imóvel, a fim de verificar a conformidade com o projecto de construção;
- j) Da consagração de protecção de dados pessoais, nas transmissões dos direitos a terceiros.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴¹⁾ Na versão portuguesa, é o caso da alínea b) do art. 2.º que falece de sentido, da alínea j) do Anexo I que diz exactamente o contrário do que devia dizer e do n.º 1 do artigo 7.º onde a expressão «dissolvido» deve ser substituída por «resolvido», por razões óbvias de técnica legislativa, aliás em coerência com a própria epígrafe do artigo.

⁽⁴²⁾ Parecer do CESE já referido relativo à Directiva 94/47/CE, JO C 108 de 19.4.1993, p. 1.

⁽⁴³⁾ Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (JO L 158 de 23.6.1990, p. 59). Parecer do CESE: JO C 102 de 24.4.1989, p. 27.

⁽⁴⁴⁾ Parecer do CESE, já referido, relativo à Directiva 94/47/CE (JO C 108 de 19.4.1993, p. 1).

⁽⁴⁵⁾ Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376 de 27.12.2006, p. 36). Parecer do CESE: JO C 221 de 8.9.2005, p. 113.

⁽⁴⁶⁾ Parecer do CESE anteriormente referido relativo à Directiva 94/47/CE (JO C 108 de 19.4.1993, p. 1).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante a instrumentos de pesagem de funcionamento não automático» (Versão codificada)

COM(2007) 446 *final* — 2007/0164 (COD)

(2008/C 44/07)

Em 5 de Setembro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro) decidiu por 153 votos a favor e 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos dispositivos de iluminação da chapa de matrícula da retaguarda dos veículos a motor e seus reboques» (Versão codificada)

COM(2007) 451 *final* — 2007/0162 (COD)

(2008/C 44/08)

Em 5 de Setembro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro) decidiu por 144 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supressão das interferências radioeléctricas (compatibilidade electromagnética) produzidas pelos tractores agrícolas ou florestais» (Versão codificada)

COM(2007) 462 *final* — 2007/0166 (COD)

(2008/C 44/09)

Em 5 de Setembro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro) decidiu por 153 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o relatório sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis nos Estados-Membros da União Europeia»

COM(2006) 845 *final*

(2008/C 44/10)

Em 10 de Janeiro de 2007, a Comissão 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 Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Setembro de 2007, sendo relator E. M. IOZIA.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 13 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

— assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis,

1.1 O Comité está muito atento às questões relacionadas com a eficiência energética, as alterações climáticas e a redução dos gases com efeito de estufa, e aprova de uma maneira geral as conclusões do Conselho Europeu da Primavera, de 8 e 9 de Março de 2007, em que foram reafirmados os três pilares da Política Energética Europeia (PEE), a saber:

— promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

— aumentar a segurança do aprovisionamento,

1.2 No relatório intercalar sobre os progressos realizados em matéria de biocombustíveis, a Comissão sublinha que sem metas obrigatórias não será possível atingir um nível satisfatório de utilização de biocombustíveis. Tendo-se chegado à conclusão de

que o objectivo de uma quota de mercado de 5,75 % em 2010 não é concretizável, será necessário, para satisfazer as exigências impostas pelo Conselho, fixar uma meta viável que, segundo a Comissão, seria de 10 % até 2020, socorrendo-se para tal da possibilidade prevista no artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/30/CE, a chamada «cláusula de revisão». Curiosamente, a Comissão sublinha as vantagens de um cenário em que a utilização dos biocombustíveis seria de 14 %, quando o objectivo declarado é de 10 %, e apresenta resultados irrealistas como se pretendesse «alindar» a Comunicação.

1.3 No entanto, os biocombustíveis de primeira geração comportam muitas contra-indicações e não respondem plenamente aos objectivos europeus. Têm um elevado custo de produção, um custo ambiental igualmente elevado, subtraem cereais à alimentação humana e animal e, segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), são em parte responsáveis pelo aumento dos preços dos cereais nos mercados mundiais.

1.4 Por conseguinte, a utilização de biocombustíveis de primeira geração coloca problemas éticos, nomeadamente a concorrência entre os géneros alimentares e os combustíveis, que a Comissão parece minimizar. O Comité insiste na necessidade de reforçar a colaboração com as instituições e as agências mundiais que actuam no sector da agricultura e da alimentação, designadamente a FAO e o PAM (Programa Alimentar Mundial).

1.5 Nem o documento da Comissão nem o estudo de impacto correspondente mencionam quaisquer inconvenientes significativos.

Em relação ao biodiesel cabe assinalar os seguintes problemas:

- produtividade limitada,
- custos elevados (0,4-0,7 EUR/L),
- problemas de estabilidade (presença de compostos oxigenados), com dificuldades de armazenamento.

E ao bioetanol:

- produtividade limitada (mas menos do que no caso do biodiesel),
- consumo elevado de água e de adubos (fertilizantes),
- inadequação para o transporte nos actuais oleodutos actuais destinados aos combustíveis à base de petróleo (problemas de corrosão).

1.6 O Comité sublinha a necessidade de avaliar cuidadosamente o impacto social, ambiental e económico, bem como os problemas técnicos associados ao desenvolvimento dos biocombustíveis. Em particular coloca-se a questão do rendimento das matérias-primas destinadas à produção de biocombustíveis: 1 tonelada de beterraba de açúcar produz cerca de 400 litros de bioetanol (cerca de 1 500 Mcal). Tendo em conta a energia necessária para converter a biomassa em biocombustíveis este rácio parece pouco satisfatório e denota um baixo nível de eficácia. Seria muito mais funcional utilizar a biomassa directamente na produção de energia eléctrica para o aquecimento ou para o transporte marítimo e os transportes públicos urbanos.

1.7 O Comité sublinha que, de um ponto de vista estritamente ambiental, é necessário ter em conta os riscos associados à desflorestação e ao armazenamento das matérias-primas, pelo que os problemas biológicos e bioquímicos devem ser examinados com toda a clareza e atenção.

1.8 O Comité coloca igualmente um problema de «ética da ciência». O planeta Terra é um sistema aberto que caminha inexoravelmente para o estado de equilíbrio, que coincidirá com o seu fim. Compete à ciência travar esta tendência para o declínio e à política favorecer as acções e os estudos pertinentes.

1.9 O Comité recomenda uma análise séria que verifique no domínio da química da combustão para estudar, com moléculas diferentes dos hidrocarbonetos, a possível formação e desenvolvimento de radicais livres responsáveis pelo stress oxidativo, considerado um estado patológico preliminar a formas de doenças mais graves. Esta recomendação justifica-se pela falta de dados disponíveis na matéria.

1.10 O Comité considera que é indispensável dar uma atenção especial à manutenção e à protecção do solo. Há que protegê-lo, porque ele nos protege. A diminuição e gradual dos níveis dos lençóis freáticos e sua progressiva degradação devem-se às políticas insensatas de exploração e de empobrecimento dos solos. É essencial garantir a alternância das culturas, de maneira a favorecer a revitalização dos solos.

1.11 O Comité recomenda à Comissão e a todas as instituições europeias que tenham especialmente em conta o consumo de água na produção dos biocombustíveis. De entre os inúmeros efeitos negativos das alterações climáticas, a redução dos recursos hídricos pode ser dramática em certas regiões. Segundo estudos recentes do Instituto Internacional de Gestão dos Recursos Hídricos (*International Water Management Institute* (IWMI)), calcula-se que para produzir um litro de biocombustíveis são precisos 1 000 a 4 000 litros de água, consoante o tipo de produto e a zona de produção.

1.12 Ressalvadas estas preocupações (que poderiam diminuir se se adoptassem medidas de controlo e de certificação dos métodos de produção dos biocombustíveis, nomeadamente através da rastreabilidade dos produtos), o Comité considera que se deve continuar a apoiar a investigação e o desenvolvimento dos biocombustíveis de segunda e de terceira geração, como o biobutanol. O biobutanol tem uma baixa pressão de vapor e tolerância à contaminação da água nas misturas de gasolina, o que facilita a sua utilização nos actuais circuitos de aprovisionamento e de distribuição de gasolina. Pode ser adicionado à gasolina em concentrações superiores à dos biocombustíveis existentes, sem necessidade de adaptar os veículos. Permite ainda uma maior economia de combustível do que a mistura gasolina-etanol, melhorando assim a eficiência energética e reduzindo o consumo por litro. Os combustíveis de nova geração apresentam alto rendimento energético e baixo custo ambiental mercê da utilização de resíduos e da bioquímica para favorecer os processos naturais de desestruturação da celulose, que são complexos e onerosos.

1.13 O Comité tem também presente a oportunidade que o desenvolvimento dos biocombustíveis poderá representar para a economia europeia, contribuindo desta forma para a realização dos objectivos da Agenda de Lisboa. O sétimo programa-quadro prevê explicitamente este domínio de intervenção, mas é necessária uma maior sinergia entre os vários interlocutores interessados neste tema, ou seja os produtores agrícolas e a indústria de transformação, mas também as associações de protecção do ambiente e dos territórios e as organizações de trabalhadores, que se mostram cada vez mais interessados em combinar as questões ligadas ao desenvolvimento sustentável com modelos cada vez mais aperfeiçoados de responsabilidade social das empresas.

1.14 A oportunidade que o mundo agrícola vê no desenvolvimento dos biocombustíveis deve ser encorajada na condição de os próprios agricultores também se empenharem em proteger os bens ambientais primários e em salvaguardar os recursos comuns, como a água e os alimentos para os seres humanos e os animais. Compete às organizações agrícolas difundirem no mundo rural as normas que serão definidas pela comunidade internacional para regular a produção e o comércio dos biocombustíveis. A difusão das práticas de certificação e de rastreabilidade e o controlo da conformidade são áreas em que se espera que as organizações agrícolas dêem um contributo determinante, tanto ao nível europeu, como ao nível nacional e local. Neste como noutros temas relacionados com a eficiência energética, a redução dos gases com efeito de estufa e as alterações climáticas, o Comité está disposto a colaborar com os CES nacionais, que já manifestaram em diversas ocasiões grande interesse por estes problemas e estão a participar activamente na elaboração de alguns pareceres do CESE sobre o assunto.

1.15 Em matéria fiscal, e em particular relativamente aos impostos especiais sobre os biocombustíveis e aos auxílios agrícolas e à indústria automóvel — para apoiar as despesas de investigação — aos consumidores — para fazer as adaptações nos veículos automóveis necessárias para funcionarem com biocombustíveis — e aos próprios produtores de biocombustíveis, é evidente que o leque de candidatos à concessão de auxílios públicos é infinito. Na Alemanha, país que reduziu recentemente e de maneira significativa os benefícios fiscais, registou-se uma diminuição imediata dos consumos e uma igualmente imediata onda de protestos da indústria. Os investimentos requerem um clima de segurança e de estabilidade, mas os mercados dos biocombustíveis ainda são praticamente inexistentes. Em todo o caso, os eventuais auxílios não deverão provocar distorções da concorrência.

1.16 No atinente ao sector dos transportes, a proposta da Comissão não o inclui no sistema de quotas de emissão. O Comité recomenda à Comissão que estuda a possibilidade de alargar os certificados de emissão a este sector, visto que podem constituir mais um estímulo para intensificar a procura de novas soluções que reduzam as emissões poluentes. Num parecer exploratório solicitado pelo vice-presidente da Comissão, Jacques Barrot, o Comité mostra-se disponível para definir uma hipótese de trabalho.

1.17 O Comité concorda com a resolução do Parlamento Europeu sobre uma estratégia no domínio da biomassa e dos biocombustíveis, na qual o PE convida a Comissão a introduzir um regime de certificação vinculativo e completo que permita a produção sustentável de biocombustíveis em todas as fases, e a apoiar o desenvolvimento e a utilização do Sistema de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES: *Global Monitoring for Environment and Security*), para controlar a utilização dos solos na produção de bioetanol e com isto impedir a destruição das florestas tropicais e outros impactos negativos para o ambiente.

1.18 Face ao problema identificado neste parecer, o Comité convida a Comissão a manter sob permanente vigilância o objectivo de 10 % e a avançar com propostas para o alterar se os problemas não puderem ser resolvidos de forma satisfatória e sustentável.

2. Comunicação da Comissão

2.1 No início do seu Relatório sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis, a Comissão sublinha que, só no sector dos transportes, se prevê entre 2002 e 2020 um aumento dos gases com efeito de estufa (neste caso unicamente de CO₂) de 77 milhões de toneladas por ano ou seja mais de 60 % do aumento total das emissões, que se calcula em torno de 126 milhões de toneladas por ano.

2.2 Outro aspecto importante posto em evidência é o facto de o sector dos transportes depender quase inteiramente das importações de petróleo, que é a fonte de energia que mais riscos comporta no que se refere à segurança de abastecimento. Esta dependência deveria diminuir graças a um aumento significativo da utilização dos biocombustíveis.

2.3 As vantagens do desenvolvimento dos biocombustíveis para a redução dos gases com efeito de estufa não se concretizam quando, por exemplo, a sua produção exige conversão de culturas já existentes ou se utilizam terras particularmente ricas em biodiversidade, como é o caso das florestas tropicais.

2.4 Em 2001, a quota de biocombustíveis no mercado era de 0,3 % e apenas cinco Estados-Membros tinham experiência na utilização deste tipo de combustível. A Directiva 2003/30/CE não impunha metas obrigatórias, mas apontava uma meta para 2010 de 5,75 % do mercado da gasolina e do gasóleo nos transportes, e uma meta intercalar de 2 % para 2005.

2.5 Todavia, no seu artigo 4.º, n.º 2, a directiva prevê uma cláusula de revisão que permite à Comissão apresentar uma proposta de metas nacionais obrigatórias quando os resultados se afastem de maneira significativa e não justificada do objectivo de 2 %.

2.6 A política agrícola comum é fundamental nesta matéria, especialmente desde a reforma de 2003 que, ao dissociar os pagamentos efectuados aos agricultores das culturas que produzem, permitiu que se reutilizassem terras retiradas da produção para culturas não alimentares em, muitos casos para a produção de biocombustíveis.

2.7 Em 2007, será concedido um prémio para as culturas ditas «energéticas», que virá juntar-se às medidas de promoção da produção de energia a partir da madeira e aos auxílios previstos no quadro da política de desenvolvimento rural a favor das energias renováveis ⁽¹⁾.

2.8 A utilização dos biocombustíveis progrediu de forma significativa, mas só dois países atingiram os objectivos, de maneira que o resultado global foi de 1 % em 2005, com uma parte de 1,6 % para o biodiesel e de 0,4 % para o bioetanol. Nestas condições, a Comissão conclui que a meta de 5,75 % em 2010 não seria atingida.

2.9 A experiência demonstrou que se obtiveram resultados concretos, quer através de políticas de incentivo fiscal, sem fixar limites quantitativos autorizados, quer obrigando os fornecedores a comercializar uma determinada percentagem de biocombustíveis. A Comissão considera que esta obrigação é o método mais eficaz.

2.10 A Comissão afirma na sua comunicação que «a União tem uma necessidade premente de enviar um sinal claro da sua determinação em diminuir a sua dependência face à utilização do petróleo nos transportes.» Considera que o único meio prático de o fazer é recorrer aos biocombustíveis, que constituem uma «apólice de seguro» contra os preços elevados do petróleo.

2.11 Para ser credível aos olhos dos produtores de petróleo, que no mercado da UE vendem 300 milhões de toneladas unicamente para o sector dos transportes, esta determinação deve manifestar-se através de objectivos juridicamente vinculativos.

2.12 Um esforço colectivo dos 27 Estados-Membros em investigação e desenvolvimento tecnológico é a estratégia que mais probabilidades de êxito tem. Fixar uma quota de mercado para os biocombustíveis de 10 % até 2020 é uma meta realizável.

2.13 Para que as empresas do ramo automóvel possam planificar a sua actividade, é necessário definir metas intercalares, por exemplo 2015, e criar um quadro regulamentar seguro com poucos encargos administrativos.

2.14 Na avaliação do impacto económico e ambiental, estão previstos vários cenários que dependem, por um lado, da evolução dos preços do petróleo, das importações e da competitividade dos preços agrícolas e, por outro, do desenvolvimento de novas tecnologias para o lançamento dos biocombustíveis de «segunda geração», que ajudariam a atenuar o impacto ambiental.

2.15 Em termos de custos, um hipotético crescimento na utilização dos biocombustíveis de 14 % suporia um agravamento entre 11,5 e 17,2 mil milhões de euros em 2020, com o preço do barril a rondar os 48 dólares, e entre 5,2 e 11,4 mil milhões de euros se esse preço fosse de 70 dólares. O limiar de rentabilidade para o biodiesel e para o bioetanol situa-se a 69-76

euros e 63-85 euros por barril, respectivamente. (NdR: 92,76-102,18 e 84,76-114,28 dólares por barril, câmbio em 25.5.2007 de 1,3444 dólares por euro).

2.16 Sempre na hipótese de uma quota de mercado de 14 % para os biocombustíveis em 2020, a redução do custo do armazenamento das reservas permitiria realizar poupanças até 1 000 milhões de euros (NdR: 720 milhões para um cenário de 10 %). A melhor solução seria diversificar os tipos de combustíveis e as regiões de aprovisionamento (países terceiros e países comunitários) a par da desejável comercialização dos biocombustíveis de segunda geração.

2.17 Este cenário teria efeitos positivos sobre o emprego, com a criação de 144 000 postos de trabalho (NdR: 100 000 na hipótese de 10 %) no caso de uma produção de bioetanol essencialmente interna, e sobre o PIB comunitário (crescimento de 0,23 %). Por último, os efeitos positivos dos resultados da investigação, em particular em matéria de biocombustíveis de segunda geração, poderiam manter elevada a competitividade da UE no domínio das energias renováveis.

2.18 A Comissão calcula que, produzindo os biocombustíveis com as melhores técnicas e as mais vantajosas do ponto de vista económico, a diminuição dos gases com efeito de estufa situar-se-á entre 35 % e 50 %, segundo o método de cálculo do produtor ao consumidor. No Brasil, a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar reduz estas emissões de 90 %, enquanto no etanol produzido a partir do óleo de palma e de soja essa redução é de 50 % e de 30 % respectivamente. Por seu lado, a produção de biocombustíveis de segunda geração deveria gerar reduções da ordem de 90 %. Mantendo-se a hipótese de uma quota de mercado de 14 % de biocombustíveis, as emissões deveriam registar uma diminuição equivalente a 101/103 milhões de toneladas de CO₂ (NdR: 71-75 milhões de toneladas CO₂ eq, com uma quota de 10 %).

2.19 No que respeita ao impacto ambiental, e segundo a comunicação em apreço, calcula-se que uma quota de biocombustíveis de 14 % é aceitável desde que a produção não ocorra em terrenos impróprios, nomeadamente nas florestas tropicais ou nos *habitats* de grande valor ambiental.

2.20 A Comissão conclui o seu relatório afirmando que o desenvolvimento dos biocombustíveis terá efeitos para as emissões de gases com efeito de estufa e a segurança do aprovisionamento. Uma política de incentivos ou apoios bem orientada deverá neutralizar os riscos de utilização de terras com um grau elevado de biodiversidade ou de utilização de métodos nocivos para a produção de biocombustíveis e, ao invés, fomentar o desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração.

2.21 Para realizar os objectivos propostos, será necessário:

⁽¹⁾ Actualmente parecem confirmar-se os mesmos valores do ano passado, sem nenhum aumento, e, recentemente a Comissão manifestou dúvidas acerca da manutenção deste prémio em 2008.

— rever a norma sobre o diesel (EN 590) e provavelmente sobre a gasolina (EN 228), para aumentar a possibilidade de misturar os biocombustíveis com os combustíveis fósseis;

- introduzir modificações (a baixo custo) nos veículos novos;
- desenvolver as tecnologias BTL (*biomass to liquid*: combustíveis líquidos produzidos a partir da biomassa);
- introduzir a silvicultura e a cultura da colza;
- controlar sistematicamente o impacto ambiental.

2.22 Por fim, a Comissão propõe rever a directiva sobre os biocombustíveis, fixar em 10 % os objectivos mínimos para a quota de biocombustíveis em 2020 e garantir a utilização de biocombustíveis eficazes e respeitadores do ambiente.

3. Biocombustíveis — alguns dados técnicos

3.1 O biodiesel é obtido da prensagem de sementes oleaginosas de colza, de soja ou de girassol e da reacção de transesterificação que conduz à substituição dos componentes alcoólicos de origem (glicerol) por álcool metílico (metanol). O bioetanol é um álcool (etanol ou álcool etílico) obtido por um processo de fermentação de vários produtos agrícolas ricos em hidratos de carbono e açúcares, nomeadamente cereais (milho, sorgo, trigo e cevada), culturas açucareiras (beterraba e cana-de-açúcar), frutas, batata e bagaço de uva. Também são considerados biocombustíveis os produtos obtidos por combinação química de moléculas de origem biológica com moléculas de origem fóssil. O exemplo mais significativo é o ETBE (éter etilbutílico), obtido por reacção do bioetanol e do isobuteno.

3.2 O etanol apresenta as características de um excelente combustível: tem um índice elevado de octano e pode ser misturado (E5, E10) sem grandes modificações do motor, se bem que uma concentração mais elevada (E85) exija motores especiais.

3.3 Os principais pontos fracos da utilização do etanol estão relacionadas com a mistura com a gasolina. Mesmo com percentagens reduzidas de etanol, a pressão de vapor aumenta de modo significativo (cerca de 10 kPa) e, conseqüentemente, aumentam também as emissões de vapor. A afinidade do etanol com a água pode afectar a qualidade do produto final. Convém evitar a mistura de uma gasolina vulgar à base de hidrocarbonetos com uma gasolina que contém etanol, utilizando para esta última uma cadeia logística e de distribuição separada.

3.4 O biodiesel pode ser utilizado nos motores diesel misturado com o gasóleo. Nos países europeus, este combustível é geralmente misturado numa percentagem máxima de 5 % (B5) com gasóleo de qualidade normal, e esta mistura não levanta problemas de compatibilidade. Um gasóleo com um elevado teor de biodiesel (mais de 8-10 %) pode ter inconvenientes em veículos com juntas de material polimérico não compatível. Os problemas mais significativos surgem nos filtros de partículas e poeiras finas, que teriam que ser objecto de transformações profundas e onerosas. Por este motivo, enquanto alguns cons-

trutores já adaptaram as características dos veículos, outros limitam as suas garantias à utilização de misturas B5. Em relação às misturas de forte concentração, certas propriedades higroscópicas, detergentes e de reduzida estabilidade no armazenamento podem requerer especial atenção nos veículos e no sistema de distribuição do produto.

3.5 A Comissão defende com argumentos convincentes a necessidade de apoiar com mais determinação o desenvolvimento dos biocombustíveis. De maneira realista, a Comissão não considera a possibilidade de vir a substituir na íntegra a produção actual de gasolina (1,2 mil milhões de toneladas ao nível mundial em 2004) por biocombustíveis (46 milhões de toneladas em 2005, dos quais 3 milhões na UE, como mostra o quadro infra), mas pretende que, em pouco mais de 13 anos, se atinja uma quota de mercado de 10 % de biocombustíveis mediante a adopção de uma directiva e da definição de objectivos para cada Estado-Membro.

	2005	Milhões de litros
EUA		16 130
Brasil		15 990
China		3 800
Índia		1 700
União Europeia		2 900
Outros		5 480

3.6 O hidrogénio, já utilizado — pelo menos a título experimental — como fonte de energia por alguns construtores de automóveis europeus, ainda é produzido essencialmente por electrólise ou a partir do gás natural ou de outros combustíveis fósseis. Neste caso, não haveria uma redução das emissões de gases com efeito de estufa. Não obstante os desenvolvimentos para produzir hidrogénio a partir da biomassa, inclusivamente recorrendo às biotecnologias, ou a partir de fontes de energia renováveis, a possível difusão e comercialização de veículos a hidrogénio estão dependentes dos custos elevados das pilhas de combustível. Para que o hidrogénio seja uma energia alternativa economicamente viável é necessário reduzir os custos de produção. Está a ser realizada investigação na Universidade de New South Wales sobre a possibilidade de se atingir este objectivo utilizando painéis solares feitos de cerâmica à base de óxido de titânio. O titânio é um material muito generalizado na área do hidrogénio solar visto que possui todas as propriedades de um semiconductor e é resistente à água, mas se não for tratado ainda não é suficientemente eficaz.

4. Observações na generalidade

Pontos fracos

4.1 A Comissão evita sublinhar, juntamente com as possíveis vantagens, os problemas e os inconvenientes relacionados com o desenvolvimento dos biocombustíveis, embora faça de vez em quando algumas advertências. O Comité considera, por seu lado, que convém analisar com cuidado e atenção a proposta da Comissão para evitar que, ao resolver um problema, outros mais graves surjam, ou que só se apontem os aspectos positivos e se omitam os negativos. É curioso que para realçar os méritos da proposta se assuma como hipótese um cenário irrealista, que é o de atingir uma quota de 14 % até 2020! Na hipótese de uma quota de 10 % os benefícios são objectivamente mais modestos.

4.2 Não se encontra, nem no documento da Comissão nem no estudo de impacto, quaisquer referências a aspectos negativos. Por exemplo, a eliminação de resíduos resultantes da produção de biocombustíveis deve ser actualizada e analisada à luz dos sistemas modernos de pilhas de biocombustível (*biofuel cells*) e das tecnologias electrónicas ligadas à produção.

4.3 Em relação ao biodiesel cabe assinalar os seguintes problemas:

- produtividade limitada,
- custos elevados (0,4-0,7 EUR/L),
- problemas de estabilidade (presença de compostos oxigenados), com dificuldades de armazenamento.

4.4 E ao bioetanol:

- produtividade limitada (se bem que em menor medida do que o biodiesel),
- elevado consumo de água e de adubos,
- inadequação para o transporte nos actuais oleodutos para combustíveis derivados do petróleo (problemas de corrosão).

Em contrapartida, as vantagens prendem-se com a possibilidade de aumentar o ciclo das culturas, alternando as tradicionais para fins alimentares — humanos ou animais — com culturas específicas destinadas à produção de biomassa para fins energéticos. É importante que, neste contexto, se preste especial atenção às produções regionais. A produção europeia está sujeita à legislação sobre protecção dos solos e utilização de fertilizantes.

4.5 Os biocombustíveis exigem culturas apropriadas e em grande escala. Implicam, por isso, que se sacrifiquem outras culturas necessárias para satisfazer as necessidades dos países mais pobres na aquisição de géneros alimentares aos mais baixos preços possíveis. A hipótese de utilizar a celulose para obter biocombustíveis é certamente interessante, mas é preciso salientar que a sua produção exige um tratamento químico-físico prévio (uma espécie de explosão da massa) para que possa reagir ao processo de biotransformação. Além disso, convém assinalar o problema dos resíduos e dos catalisadores que vêm dificultar ainda mais a eliminação dos resíduos a jusante destes processos.

4.6 Para uma utilização em grande escala, poderia aventar-se a hipótese de utilizar glicerol como combustível, em bruto, em

estado puro ou misturado com outros combustíveis. Mas esta solução traz alguns inconvenientes, a saber, o custo do glicerol se for utilizado em estado puro, o custo do processo de transformação no caso de glicerol em bruto, o baixo poder calórico e, em qualquer dos casos, a necessidade de eliminar as substâncias tóxicas que se formam durante a combustão (principalmente acroleína, também conhecida por aldeído acrílico).

4.7 Outra solução poderá consistir na modificação genética de determinados organismos a fim de tornar algumas culturas particularmente aptas para o processo de biotransformação, com rendimentos mais elevados e consequente diminuição do consumo energético da produção. A engenharia genética também poderia ser utilizada para modificar os organismos capazes de facilitar a utilização da celulose.

4.8 Do ponto de vista técnico importa focar também a questão do rendimento produtivo das matérias-primas destinadas ao fabrico de biocombustíveis. Recorde-se que de uma tonelada de beterraba se obtêm 400 litros de bioetanol (cerca de 1 500 Mcal). Será que esta proporção é suficiente para fazer um balanço global positivo, se considerarmos os possíveis riscos e desvantagens que esta forma de energia acarretaria para o ambiente?

4.9 Outro aspecto a não subestimar prende-se, por um lado, com os processos de extracção e selectividade e, por outro, com os processos de fermentação que são relativamente onerosos se foram realizados tendo em vista a qualidade do produto final. Acresce que a possível presença de impurezas no combustível poderia causar, aquando da sua utilização, mais prejuízos económicos do que vantagens em função das reacções secundárias, qualidade do combustível obtido e características dos resíduos produzidos.

Defesa do ambiente

4.10 De um ponto de vista estritamente ambiental, é necessário ter em conta os riscos da desflorestação (como acontece na Malásia e na Indonésia, para a produção de óleo de palma, ou no Malawi e no Uganda com a cultura de purgueira (*Jatropha curcas L.*) em áreas destinadas à produção alimentar ou em zonas de floresta tropical de valor inestimável), e os riscos associados ao armazenamento das matérias-primas. É preciso analisar com a máxima atenção e clareza os problemas biológicos e bioquímicos.

4.11 Há ainda uma dimensão «ética» — a concorrência entre produtos alimentares e combustíveis — que importa analisar. O preço das matérias-primas nobres como o trigo, o milho ou o arroz está a aumentar inexoravelmente devido à crescente procura das «destilarias» de biocombustíveis. (relatório FAO e PAM 2007). No México, o preço das *tortillas* aumentou 60 %, o que provocou fortes distúrbios e manifestações de protesto. Na China, a subida do preço da soja está a arrastar o preço da carne, que aumentou 43 % desde o início do ano, bem como o dos ovos, que aumentou 16 %. O milho aumentou 40 % e a aveia 20 %. Na Índia, os preços dos cereais subiram 10 % e os

do trigo 11 %. Nos Estados Unidos, os frangos, os ovos e o leite sofrerão um aumento de respectivamente 10 %, 21 % e 14 % segundo o Departamento de Agricultura. Se o valor dos cereais utilizados como combustível vier a ultrapassar o seu valor como alimento, o mercado virar-se-á para o sector da energia e o preço dos alimentos aumentará com o do petróleo, aumentando assim o risco de penúria alimentar também na Europa.

4.12 O desenvolvimento das instalações de produção (só nos Estados Unidos estão a ser construídas 79 novas fábricas, que se juntam às actuais 116 em actividade) induzirá um crescimento exponencial do consumo de cereais, estimado pelo EPI (*Earth Policy Institute*) em cerca de 139 milhões de toneladas, ou seja o dobro das estimativas do Departamento de Agricultura americano. Se pensarmos que a relação é de 110 galões de etanol (416,19 litros), o que representa um pouco mais de quatro depósitos cheios de um SUV (veículo utilitário desportivo) para uma tonelada de milho, então a questão assume contornos verdadeiramente preocupantes.

4.13 Num parecer recente ⁽²⁾, o Comité salientou além disso a necessidade de preservar a biodiversidade e, em particular, as florestas tropicais, que não só acolhem uma fauna que, noutras circunstâncias, estaria irremediavelmente condenada a desaparecer, mas constituem o único pulmão verde que resta no nosso planeta. É preciso acabar com as culturas intensivas de cana-de-açúcar, no Brasil, e de palmeiras para extracção de óleo, na Malásia e na Indonésia, que sacrificam quotidianamente centenas de hectares de florestas às monoculturas.

4.14 Há igualmente um problema de «ética da ciência». O planeta Terra é um sistema aberto que desce inexoravelmente para o estado de equilíbrio, que coincidirá com o seu fim. Compete à ciência travar esta tendência para o declínio e à política favorecer as acções e os estudos correspondentes.

4.15 Importa determinar exactamente os custos, não só no plano económico, mas também os custos relacionados com o ambiente e a saúde e, e realizar esforços consideráveis para avaliar e estudar da melhor maneira possível o impacto desta evolução.

4.16 No âmbito da química da combustão, com moléculas diferentes dos hidrocarbonetos, é preciso analisar cuidadosamente a eventual formação e desenvolvimento dos radicais livres devido à pressão oxidativa ligada a estes processos (os radicais livres são uma das principais causas das doenças cancerosas). Não há dados fiáveis sobre a possível relação entre aumento das doenças e produção de biocombustíveis.

4.17 É fundamental preservar e proteger o solo, porque protegendo-o, protegemo-nos. A diminuição gradual dos níveis dos lençóis freáticos e a sua progressiva degradação são causadas por políticas insensatas de exploração e de empobrecimento dos solos, havendo pois que garantir a alternância das culturas para favorecer a sua revitalização.

⁽²⁾ Parecer CESE 205/2007 sobre a comunicação da Comissão «Travar a perda de biodiversidade até 2010 e mais além — Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano», JO C 97 de 28.4.2007.

Segurança alimentar

4.18 O Comité da Segurança Alimentar da FAO, na sua 33.^a sessão realizada em Roma, em 7 e 10 de Maio de 2007, dedicou um capítulo importante à segurança alimentar, podendo ler-se no ponto 45 do relatório que a bioenergia oferece oportunidades mas também apresenta riscos para as quatro vertentes da segurança alimentar — disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização; que as implicações da bioenergia para a segurança alimentar dependerão da escala e do tipo de sistema considerado, da estrutura dos mercados da energia e das matérias-primas, bem como das decisões políticas em matéria de agricultura, energia, ambiente e comércio; que os progressos tecnológicos são rápidos no sector da bioenergia e implicam grandes dificuldades para prever os impactos futuros no que respeita a segurança alimentar.

4.19 Ainda no mesmo relatório, a FAO destaca o forte aumento do preço dos cereais, em particular do trigo e do milho, em 2006, tendo atingido, em Novembro, níveis jamais vistos na última década. As más colheitas nos grandes países produtores e o crescimento acelerado da procura de biocombustíveis foram os principais factores que influenciaram os mercados cerealíferos. Igualmente no sector do arroz houve diminuição da oferta.

4.20 Também a China adoptou recentemente medidas para reduzir a produção de etanol a partir do milho, como informava o jornal em linha «*Asia Times Online*» de 21 de Dezembro de 2006: Nas palavras de Wang Xiaobing, alto funcionário do Ministério da Agricultura «o principal para a China é alimentar os nossos 1 300 milhões de habitantes e, só depois desta meta, apoiaremos a produção de biocombustíveis».

4.21 O jornal italiano *La Repubblica*, num artigo publicado em 20 de Julho de 2007 e intitulado «*E' guerra tra ecobenzina e spaghetti*» (Guerra entre a gasolina ecológica e o esparguete), o boom do milho para os biocombustíveis e o preço das massas alimentícias aumentará de 20 %. O preço do trigo duro, principal componente das massas italianas, aumentou mais de 30 %, depois de os agricultores terem abandonado esta cultura para passarem a cultivar milho destinado à produção de bioetanol. Na bolsa de Chicago, o bushel (27 kg) de trigo subiu de 3,640 dólares, em 3 de Abril, para 5,64, em 14 de Junho de 2007. Os italianos são muito sensíveis a estas variações de preço visto serem os primeiros consumidores do mundo, com 28 Kg por habitante e por ano, e também os primeiros produtores, com 3,2 milhões de toneladas.

Água

4.22 Outro problema que até agora foi descurado é o do consumo de água na produção de biocombustíveis. Estudos muito recentes realizados pelo Instituto Internacional de Gestão dos Recursos Hídricos, publicados em 10 de Maio de 2007, revelam que no Sri Lanka, por exemplo, são necessários 1 000 a 4 000 litros de água para produzir 1 litro de etanol, em função do tipo de planta e das técnicas de produção utilizadas. No Brasil, calcula-se que sejam precisos 2 200 litros de água

para produzir 1 litro de etanol, enquanto na Índia, onde não há as chuvas abundantes do Brasil e é necessário recorrer à irrigação, o mesmo litro de etanol requer 3 500 litros de água de irrigação! Estes dados são corroborados pelo instituto internacional de Delft — o UNESCO-IHE Institute for Water Education — que, desde a sua fundação em 2003, colabora com a universidade local, e por estudos recentes da Faculdade de Ciências Agrónomas do Colorado, que está a desenvolver variedades de milho que requerem menos água. Esta informação está disponível no sítio www.waterfootprint.org.

4.23 Na Europa, os problemas de água afectam especialmente as regiões do Sul que já há muitos anos sofrem de penúria e que, por causa do aumento da temperatura e da consequente evaporação, vão sofrer ainda mais no futuro. Estes problemas parecem não afectar as regiões do Norte, pelo menos por agora.

Custos

4.24 O quadro que se segue (apresentado por Mario MARCHIONNA do ENI num recente congresso organizado pela AIDIC — a Associação italiana de Engenharia Química) mostra uma comparação de custos, para o mesmo valor energético, entre os combustíveis fósseis e os biocombustíveis.

Comparação de custos entre certos componentes de biocombustíveis

(para o mesmo valor energético)

Preço de referência: Brent = 70 (56) \$/bl

Combustível	Equivalente €/lt
<u>Gasolina</u> ⁽¹⁾	39 (31)
<u>Bioetanol</u>	
UE	75
Brasil	39
Estados Unidos	47
Itália (Val padana)	70-75
<u>Gasóleo</u> ⁽²⁾	46 (37)
<u>Biodiesel</u>	
UE	78
Malásia	48
Estados-Unidos	60
Itália	78

⁽¹⁾ Para a gasolina, o indicador de referência é o Platt's CIF High Mediterrâneo

⁽²⁾ Para o gasóleo, o indicador de referência é o Platt's CIF High Mediterrâneo

4.25 A Comissão considera que para produzir na UE a quantidade de biocombustível necessária para atingir a meta de 10 % em 2020 seriam necessários 18 milhões de hectares de terras cultiváveis, mais concretamente:

- 7 milhões de hectares de terras não cultivadas,
- 7 milhões de hectares reconvertendo terras destinadas à produção de cereais com subsídios à exportação,
- 4 milhões de hectares a ser retirados da produção agrícola.

Vantagens para os países pobres?

4.26 A Comissão afirma que uma maior utilização dos biocombustíveis poderá ser muito benéfica, em particular para os países em desenvolvimento, que poderão aumentar as suas produções destinadas à exportação. Todavia, os agricultores africanos mostram-se preocupados com o retorno económico dos investimentos até agora realizados. No seu número de 10 de Maio de 2007, o jornal *African Agriculture* publica um artigo sobre a purgueira (arbusto cujas sementes oleaginosas são tóxicas para o homem mas que produzem um biodiesel de qualidade razoável e não exigem cuidados especiais), cujo título «O entusiasmo pela purgueira será uma miragem?» exprime grandes dúvidas sobre o assunto.

4.27 As associações ambientalistas africanas também se fazem ouvir, conforme testemunha o semanário *The East African Business* (jornal em linha publicado pelo principal grupo editorial queniano *Nation Media Group*) no seu número de 7 de Maio de 2007. No Uganda, a desflorestação aumenta 2,2 % por ano em comparação com uma média mundial de 0,2 % ao ano; a este ritmo, a desflorestação deste país corre o risco de ser total em 2040. Um grupo de activistas da sociedade civil criou a associação *Save Mabira*, do nome da floresta que o governo ugandês decidiu dar à *Sugar Corporation of Uganda Ltd.*, para dispor de mais terras para a cultura da cana-de-açúcar destinada à produção de bioetanol. Um quarto da maior floresta virgem do país, isto é 7 100 hectares serão sacrificados para produzir algumas toneladas de bioetanol, que porventura serão utilizadas nos autocarros ecológicos europeus!

4.28 A Comissão praticamente não se pronuncia sobre o assunto, limitando-se a referir por alto que é preciso combater tanto a utilização de terras destinadas à produção de géneros alimentares como a exploração de terrenos de grande valor natural, e confiando a solução a políticas económicas dissuasivas. Francamente não se consegue vislumbrar sombra de coragem da Comissão neste contexto. O Comité exprime a sua profunda preocupação com estes riscos ambientais, que serão inevitavelmente acompanhados de proliferação de culturas de OGM que, se fossem utilizados para este efeito, poderiam parecer mais aceitáveis. O risco de propagação dos transgénicos é real e só se poderá ponderar o recurso aos OGM uma vez realizados todos os estudos científicos sobre os riscos e salvaguardado o que resta de biodiversidade na UE.

4.29 O Comité considera indispensável intensificar a cooperação com os organismos internacionais empenhados na luta contra a fome no mundo, nomeadamente a FAO e o PAM (Programa Alimentar Mundial). Deplora que, na sua avaliação de impacto, a Comissão não tenha considerado a possibilidade de entrar em contacto com estas agências internacionais, que realizam um trabalho sério neste domínio sem, no entanto,

ocultarem as dificuldades e os riscos associados ao desenvolvimento dos biocombustíveis, especialmente no que diz respeito ao consumo dos recursos hídricos.

Conselho Europeu

4.30 O Comité toma nota das conclusões do Conselho da Primavera, de 8 e 9 de Março de 2007, que consagrou atenção à Política Energética para a Europeia (PEE) que visará três objectivos principais:

- aumentar a segurança do aprovisionamento,
- assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis,
- promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

4.31 O Conselho Europeu apoia e subscreve as propostas da Comissão sobre energia, em geral, e sobre biocombustíveis, em particular, mesmo se a fórmula utilizada em relação à imposição de 10 %, suscita muitas dúvidas: «O carácter vinculativo deste limiar justifica-se, sob reserva de que a produção tenha um carácter sustentável, de que sejam colocados no mercado biocombustíveis de segunda geração e de que seja alterada em conformidade a directiva sobre a qualidade dos combustíveis, para permitir níveis de mistura adequados».

4.32 Será muito importante compreender como é que estas «reservas», que restringem o carácter vinculativo, poderão ser efectivamente utilizadas pelos Estados-Membros. Em particular, a referência à oferta no mercado de biocombustíveis de segunda geração parece, hoje, objectivamente problemática. A conversão das actuais instalações industriais, das que se encontram numa fase avançada de construção e das previstas nos próximos anos, que produzem biocombustíveis de primeira geração com métodos muito diferentes dos necessários para a segunda geração, implica elevados custos. Isto significa que, sem essa oferta, o carácter vinculativo da decisão do Conselho cairá por terra. No que diz respeito à sustentabilidade, será necessário adoptar, a par das directivas existentes, outros actos legislativos para garantir que as produções de biomassa respeitam escrupulosamente os requisitos estabelecidos e que as produções destinadas aos biocombustíveis não entram em competição com as destinadas à alimentação humana e animal. Quanto às alterações a introduzir na directiva sobre qualidade dos combustíveis, o processo é assaz complexo, devendo caber esta tarefa aos organismos de normalização, designadamente o Comité Europeu de Normalização (CEN), que analisará os problemas adjacentes por meio de técnicas específicas.

Combustíveis de segunda geração

4.33 Quanto aos biocombustíveis de segunda geração, já são possíveis algumas soluções para a produção de etanol, quer através de um processo biológico de fermentação e destilação, quer de um processo termoquímico de gaseificação da biomassa para obtenção de gás de síntese ($H_2 + CO$), que produz etanol por fermentação e gera energia por meio de um ciclo combinado ou por co-geração. Uma primeira instalação com uma capacidade de 180 000 toneladas estará operacional a partir deste ano, em Porvoo, na Finlândia, estando uma outra progra-

mada para finais de 2008, também na mesma localidade. Não obstante, estes processos têm um rendimento energético muito baixo e mesmo negativos nalguns casos. Daí que se haja aventado a possibilidade de os pôr em prática recorrendo à fotoquímica, aproveitando a luz solar como fonte de energia e recorrendo a catalisadores específicos capazes de acentuar as suas propriedades. O biobutanol afigura-se como uma possível solução para a nova geração de biocombustíveis. O biobutanol tem uma baixa pressão de vapor e tolerância à contaminação da água nas misturas de gasolina, o que facilita a sua utilização nos actuais circuitos de aprovisionamento e de distribuição de gasolina. Pode ser adicionado à gasolina em concentrações superiores à dos biocombustíveis existentes, sem necessidade de adaptar os veículos. Permite ainda uma maior economia de combustível do que a mistura gasolina-etanol, melhorando assim a eficiência energética e reduzindo o consumo por litro. O biobutanol pode ser produzido utilizando a fileira e as instalações de produção do bioetanol.

4.34 O sétimo programa-quadro afectou verbas consideráveis ao desenvolvimento destas tecnologias, que têm características muito interessantes e produzem biocombustíveis «limpos» que:

- não contêm enxofre, nem compostos aromáticos policíclicos;
- são estáveis;
- comportam níveis de emissões muito baixos;
- têm um índice de cetano muito elevado (85-100);
- superam os limites de utilização, a baixa temperatura, de certos tipos de biocombustíveis;
- podem ser acrescentados ao diesel normal em proporções muito elevadas (até 60 %); e
- têm características técnicas já definidas e figuram na lista dos biocombustíveis do artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 2003/30/CE.

O Comité considera que a Europa deve afectar mais verbas à investigação sobre biocombustíveis de segunda geração.

5. Observações na especialidade

5.1 O Comité subscreve os objectivos da política energética para a Europa, mas salienta que para os realizar será preciso financiar os investimentos recorrendo às instituições financeiras europeias.

5.2 O Comité considera que se deve dar especial atenção à investigação no sector dos biocombustíveis, em particular os de segunda geração, sem todavia sacrificar outras possibilidades como as que estão ligadas ao desenvolvimento do hidrogénio solar ou do hidrogénio derivado do tratamento da biomassa.

5.3 O Comité recomenda, em particular, o respeito da biodiversidade e a utilização exclusiva de culturas não alimentares para a produção de biocombustíveis, de forma a evitar a concorrência entre géneros alimentares e combustíveis, dado que continuam a morrer à fome milhões de seres humanos subalimentados. O citado relatório da FAO aponta nas suas conclusões que o facto de ainda haver à face da terra 854 milhões de seres

humanos subalimentados prova que são insuficientes os progressos realizados para cumprir os objectivos da Cimeira Mundial da Alimentação (*World Food Summit*) e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Se bem que muitos países, especialmente na África Subsariana, mostrem possuir potencialidades para reduzir o número de pessoas que sofrem de fome, esta possibilidade está em risco devido à subida dos preços dos produtos alimentares, à possível diminuição da oferta nos mercados cerealíferos, aos conflitos, às doenças e às alterações climáticas. Ford Runge e Benjamin Senau, professores da Universidade do Missesota, estimam que, atenta a evolução dos preços dos cereais para uso alimentar, o número de pessoas vítimas da fome no mundo, em vez de descer para 600 milhões em 2025, como se previa, duplicará atingindo 1 200 milhões.

5.4 Para realizar os objectivos de protecção do ambiente e de redução das emissões de gases com efeito de estufa, de optimização do consumo de energia, de utilização de energias alternativas, de independência energética e de segurança do aprovisionamento, o Comité sugere que se dê um tratamento diferenciado (incentivos fiscais, administrativos, etc.) aos produtos que, mais do que outros, contribuem para a realização destes objectivos.

5.5 O Comité considera que as tecnologias actualmente existentes requerem um consumo muito elevado de energia, de água e de terras (o rendimento actual por hectare é tal que se se reservasse um terço da superfície total do território italiano para a cultura da colza, obter-se-ia uma quantidade de biodiesel suficiente para substituir apenas 10 % do consumo total de produtos petrolíferos em Itália, e 40 % do consumo de gasóleo utilizado no sector dos transportes).

5.6 O Comité considera que a proposta de nova directiva deve ser acompanhada de um importante e amplo processo de avaliação do impacto económico, ambiental e social que, pelo menos nesta fase, não parece estar tão estruturado como seria de esperar.

5.7 Para que a luta contra a poluição continue a fazer sentido, é fundamental obter o biocombustível a partir de produtos agrícolas nacionais «zero quilómetro». O biocombustível não deve ser transportado de um país para outro a longa distância, porque isto acarretaria um consumo de combustíveis fósseis. O problema da recuperação de energia a partir de resíduos agro-alimentares está relacionado tanto com a sua grande dispersão pelo território, que implicaria custos elevados de transporte até aos centros de tratamento, como com a quantidade considerável de água que o tratamento de elevado volume de resíduos requer. Nestas circunstâncias, o processamento deste tipo de biomassa deveria ocorrer preferencialmente *in loco*.

5.8 O Comité considera oportuno que se apoie a investigação em tecnologias ligadas às células de biocombustível, isto é a célula de combustível biológico que utiliza biocatalisadores

para converter a energia química em energia eléctrica. Para efeitos de produção de energia por meio destas células, o processo permite recuperar todos os electrões acumulados pela planta que está na origem da biomassa ao longo do processo de fotossíntese (24 electrões por cada molécula de glucose oxidada em CO₂).

5.9 O Comité concorda com as avaliações do Parlamento Europeu que, na sua resolução sobre a estratégia no domínio da biomassa e dos biocombustíveis adoptada em Estrasburgo, em 14 de Dezembro de 2006, sublinhava nos seus «considerandos» que «o sector dos transportes é responsável por mais de 20 % das emissões de gases com efeito de estufa, embora este sector não se integre no mecanismo de comércio de emissões ...». Para o efeito, o Comité recomenda à Comissão que analise a possibilidade de alargar a aplicação do sistema dos certificados brancos ao sector automóvel.

5.10 Na mesma resolução, o Parlamento Europeu «solicita à Comissão que estabeleça um regime de certificação vinculativo e completo que permita a produção sustentável de biocombustíveis em todas as fases, dotado de normas mínimas para as fases de cultura e processamento, bem como para o equilíbrio dos gases com efeitos de estufa durante todo o ciclo de vida, aplicável, tanto aos biocombustíveis fabricados na União Europeia, como aos biocombustíveis importados; e convida-a» «a apoiar o desenvolvimento e a utilização do Sistema de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES) para controlar a utilização do solo na produção de bioetanol e impedir, assim, a destruição das florestas tropicais e outros impactos negativos para o ambiente». O Comité subscreve e apoia as propostas do Parlamento Europeu.

5.11 O Comité sublinha que o parque automóvel de alguns Estados-Membros que aderiram recentemente à UE é particularmente obsoleto, com veículos usados menos eficientes do que nos mercados dos países mais ricos. O rendimento *per capita* nestes países é bastante baixo, como também sucede em camadas importantes da população dos países com rendimentos *per capita* mais elevados. Isto significa que não é viável impor obrigações e custos a estes cidadãos europeus, para quem o automóvel é provavelmente um instrumento de trabalho indispensável.

5.12 O Comité considera que, nesta fase, os biocombustíveis podem certamente servir de apoio ao mercado dos combustíveis, mas não oferecem uma resposta estrutural às exigências do mercado e que, de qualquer das formas, a sua produção deverá ser rigorosamente controlada para evitar os riscos ambientais e sociais enunciados no presente parecer. Face ao problema identificado neste parecer, o Comité convida a Comissão a manter sob permanente vigilância o objectivo de 10 % e a avançar com propostas para o alterar se os problemas não puderem ser resolvidos de forma satisfatória e sustentável.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Resultados da análise da estratégia comunitária para a redução das emissões de CO₂ dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros»

COM(2007) 19 final

(2008/C 44/11)

Em 7 de Fevereiro de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos 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 «Transportes, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação», que emitiu parecer em 5 de Outubro de 2007, sendo relator Virgílio RANOCCHIARI.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese e recomendações

1.1 O CESE apoia a iniciativa da Comissão Europeia de rever a estratégia comunitária para a redução das emissões de CO₂ produzidas pelo tráfego rodoviário.

1.2 A Comissão propôs (e o Conselho confirmou) reduzir as emissões dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros (VCL) para 130gr/Km até 2012, aperfeiçoando a tecnologia dos motores dos veículos. Se for tecnicamente possível, haverá que obter uma redução adicional de 10gr/km, através de outros melhoramentos tecnológicos e de uma maior utilização dos biocombustíveis, para atingir a meta global de 120 gr/km até 2012.

1.3 O CESE entende que esta iniciativa ambiciosa só terá êxito com intervenções equilibradas e diversificadas e com um calendário que tenha em conta que os fabricantes vão precisar de adaptar aos progressos tecnológicos todos os modelos produzidos, sendo esta uma operação complexa e com custos variáveis. Por outras palavras, melhorar o desempenho dos veículos relativamente às emissões de CO₂ deve ser compatível com a capacidade dos construtores para absorverem os efeitos económicos e tecnológicos e com a capacidade financeira dos potenciais compradores.

1.4 Nesta óptica, e ao mesmo tempo que salienta ser preciso que os fabricantes reduzam ainda mais as emissões, o CESE também sublinha que é necessário seguir outras vias para realizar este objectivo através de um dispositivo legislativo que seja mais eficaz do ponto de vista social, económico e ambiental.

1.5 O CESE recomenda, por consequência, que se faça uma avaliação de impacto aprofundada, de forma a estabelecer uma relação de custos/benefícios das várias soluções possíveis, desde melhorias técnicas dos veículos a outros possíveis instrumentos: adaptação das infra-estruturas, combustíveis alternativos, incentivos fiscais, informação e educação para uma condução compatível com as preocupações ecológicas (particularmente

necessária nas áreas urbanas⁽¹⁾) e orientação da procura por meio de medidas fiscais centradas nas emissões de CO₂. O CESE entende que é de considerar a utilização de pneus de baixa resistência ao rolamento que, segundo fontes da indústria, permite reduzir os consumos de 3 a 4 %. Na mesma direcção vai a sugestão da Comissão de criar um sistema de controlo da pressão dos pneus.

1.6 Uma combinação inteligente e ponderada de todas as medidas pode permitir que se realizem as metas de redução do CO₂, sem no entanto abrandar a renovação do parque automóvel, limitando e repartindo a carga financeira para não penalizar os potenciais compradores de veículos novos.

1.7 Desde já o CESE pronuncia-se a favor de um instrumento legislativo que seja neutro relativamente à concorrência entre construtores, ou seja, não imponha limites obrigatórios aos modelos que colocam no mercado, antes oriente a procura dos consumidores para modelos que produzem menos CO₂. As reduções de CO₂ pretendidas deveriam estar relacionadas com as diferenças existentes entre gamas de produtos, utilizando parâmetros considerados mais significativos e proporcionais às emissões de CO₂.

1.8 É extremamente importante que os parâmetros que vierem a ser escolhidos sirvam para orientar os consumidores para um tipo de veículo que corresponda às suas reais necessidades, evitando assim níveis de consumo e de emissões desnecessários no seu uso corrente.

1.9 Nesta óptica, o CESE não compreende a intenção da Comissão de legislar sobre veículos comerciais ligeiros. Com efeito, o consumo e, portanto, os níveis de CO₂ destes veículos destinados a uso profissional são objecto de especial atenção dos potenciais compradores visto terem uma forte incidência

⁽¹⁾ Parecer JO C 168 de 20.7.2007 sobre Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas.

nos custos de exercício da sua actividade. Por isso, os veículos presentes no mercado já adoptaram as soluções mais eficazes, isto é, são quase exclusivamente movidos a diesel. De qualquer maneira, e antes de qualquer decisão na matéria, o CESE recomenda à Comissão que faça uma avaliação de impacto baseada num levantamento actualizado das emissões dos veículos comerciais ligeiros, coisa que ainda não existe actualmente.

1.10 O CESE considera, por último, que os Estados-Membros devem intervir em vários domínios para além dos focados anteriormente (estradas, semáforos inteligentes, etc.), inclusivamente equipando as próprias frotas de serviço com veículos ecológicos, empenhando-se quer em construir redes de infra-estruturas que viabilizem a distribuição de combustíveis com menor impacto ambiental, quer facilitando a aquisição de veículos a gás natural ou mesmo a gás de petróleo liquefeito (GPL), tema sobre o qual o CESE já se pronunciou em anteriores pareceres ⁽²⁾.

2. Introdução

2.1 A estratégia comunitária definida em 1995 para reduzir as emissões de CO₂ devia integrar medidas relativas à oferta dos construtores de automóveis e à procura dos consumidores.

2.2 Mais concretamente, e em relação à oferta, os construtores europeus assinaram um acordo voluntário, em 1998, que tinha por objectivo reduzir a média das emissões de CO₂ dos automóveis para 140 gr/km até 2008. No ano seguinte, idêntico compromisso assumiram os construtores japoneses e coreanos para 2009.

2.3 Na vertente da procura, a estratégia da Comissão Europeia previa, ao mesmo tempo, informação aos consumidores sobre emissões de CO₂, de modo a ajudá-los a escolher com conhecimento de causa, juntamente com uma utilização certa da tributação dos veículos automóveis.

2.4 Na prática registaram-se progressos importantes do lado da oferta, mas que só por si não bastam para atingir as metas fixadas, sendo que falta o contributo dos outros dois instrumentos — informação/orientação dos consumidores e tributação — como reconhece a própria Comissão quando afirma na sua comunicação que a maior parte das reduções se devem a melhoramentos na tecnologia automóvel.

2.5 Com efeito, as emissões de CO₂ passaram de 186 gr/km, em 1995, para 161 gr/km, em 2005, (uma redução de aproximadamente 13 %) e 30 % dos veículos comercializados em 2004 produzem emissões inferiores a 140 gr/km.

2.6 Durante o mesmo período, ao invés, as preferências dos consumidores recaíram sobre veículos maiores, mais pesados,

com melhores desempenhos e multi-usos quer por serem considerados mais seguros, quer porque grande parte da população passou a residir fora dos centros urbanos. Por isso, a informação sobre as emissões — a etiqueta sobre economia de combustível — teve uma influência diminuta nas escolhas dos consumidores.

2.7 O outro instrumento para orientar a procura, ou seja, uma tributação dirigida para a redução das emissões de CO₂, ainda não encontrou uma dimensão europeia ⁽³⁾; apenas iniciativas nacionais em menos de metade dos Estados-Membros com medidas que, nalguns casos e paradoxalmente, tiveram impacto negativo na redução do CO₂. Um exemplo entre muitos foi o aumento do imposto sobre o gasóleo, que fez abrandar a corrida aos carros a gasóleo registada nestes últimos anos em muitos Estados-Membros onde o parque automóvel a diesel é mais numeroso.

2.8 Em conclusão, seja por factores externos que abrandaram o processo de redução iniciado com a revisão das tecnologias do automóvel na sequência de acordos voluntários, seja por não se recorrer aos instrumentos previstos para o efeito, os objectivos esperados para 2008-2009 não parecem viáveis. Daí que a Comissão tenha decidido rever a estratégia, propondo a comunicação em apreço e que aponta as orientações que deverá seguir uma proposta legislativa específica a apresentar até ao primeiro semestre de 2008.

3. A comunicação da Comissão Europeia

3.1 A Comissão propõe realizar até 2012 o objectivo comunitário de 120 gr/km por meio de uma acção combinada da UE e dos Estados-Membros.

3.2 Para tal, a Comissão proporá, até meados de 2008, um quadro legislativo centrado em reduções obrigatórias das emissões de CO₂, com vista a realizar o objectivo médio de emissões de 130 gr/km para o novo parque automóvel, através de melhoramentos técnicos nos motores dos veículos.

3.3 Haverá uma redução suplementar de 10 gr/km ou equivalente, caso seja tecnicamente possível, por meio de progressos tecnológicos de outra natureza ou de uma utilização acrescida de biocombustíveis. Concretamente trata-se das seguintes medidas:

a) estabelecimento de requisitos de eficiência mínimos para os sistemas de ar condicionado;

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desenvolvimento e promoção dos combustíveis alternativos para os transportes rodoviários na União Europeia», JO C 195 de 18.8.2006, p. 75.

⁽³⁾ Não foi aprovada a proposta de directiva sobre tributação dos veículos automóveis na UE (COM(2005) 261 final, que previa uma reestruturação dos impostos sobre veículos baseada total ou parcialmente nas emissões de CO₂).

- b) instalação obrigatória de sistemas rigorosos de controlo da pressão dos pneus;
- c) fixação na UE de limites máximos de resistência ao rolamento para os pneus montados em veículos de passageiros e veículos comerciais ligeiros;
- d) utilização de indicadores de mudança de velocidades, tendo em conta a frequência do recurso a estes dispositivos pelos consumidores, nas condições de condução reais;
- e) progressos no domínio da eficiência ao nível do consumo de combustível dos veículos comerciais ligeiros (furgonetas) com o objectivo de alcançar 175 g de CO₂/km até 2012 e 160 g de CO₂/km até 2015;
- f) aumento da utilização dos biocombustíveis, otimizando o desempenho ambiental.

3.4 A Comissão reconhece que o quadro legislativo de aplicação do objectivo ao novo parque automóvel médio terá que ser concebido de modo a fixar objectivos de redução neutros do ponto de vista da concorrência, socialmente justos e sustentáveis, que respeitem as características dos fabricantes de automóveis europeus e evitem distorções da concorrência entre fabricantes de automóveis não justificadas.

3.5 A Comissão convida os Estados-Membros a adaptarem as políticas de tributação automóvel de forma a estimular em toda a UE a compra de veículos de baixo consumo e ajudar os construtores a cumprir as normas de eficiência dos combustíveis que vierem a vigorar.

3.6 A Comissão sugere que a aplicação de taxas diferenciadas a toda a gama de veículos comercializados, de modo a orientar progressivamente o consumidor para a aquisição de veículos menos poluentes, seria um meio eficaz de reduzir os custos que os construtores têm de suportar para se conformar aos novos requisitos.

3.7 Refere também o papel dos incentivos fiscais como um instrumento determinante para encorajar a aquisição das categorias de veículos comerciais ligeiros mais ecológicas existentes no mercado. Igual ênfase é colocada na necessidade absoluta de informar melhor os potenciais compradores acerca do consumo de combustível dos veículos (a Comissão adoptará em 2007 uma proposta de alteração da Directiva 1999/94/CE respeitante à etiquetagem).

3.8 Por último, a Comissão insiste em que os Estados-Membros têm de promover a condução automóvel compatível com o ambiente, organizando campanhas de formação e ou sensibilização para comportamentos ao volante que visam reduzir o consumo de combustível (condução ecológica).

3.9 Em último lugar, a Comissão convida os construtores de automóveis a assinarem, até ao final de 2007, um acordo volun-

tário de boas práticas sobre publicidade e comercialização de veículos, destinado a promover modelos de consumo sustentáveis.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE concorda plenamente com a necessidade de rever a estratégia comunitária para reduzir as emissões de CO₂ ligadas ao transporte rodoviário, que representam 20 % da totalidade das emissões.

4.2 O CESE chama a atenção para a complexidade deste reexame que deve visar uma nova redução das emissões de CO₂ sem, no entanto, comprometer a competitividade do sector automóvel que opera num mercado global extremamente competitivo.

4.3 Cabe recordar que a indústria automóvel emprega, só na Europa, dois milhões de pessoas a que acrescem outros dez milhões de empregos indirectos. Esta indústria representa 3,5 % do PIB europeu, as exportações líquidas elevam-se a 33,5 mil milhões de euros e, por último, as taxas e impostos automóvel fazem entrar todos os anos 365 mil milhões de euros nos cofres Estados-Membros.

4.4 Não é por acaso que na comunicação «Cars 21»⁽⁴⁾ a Comissão faz questão de definir as orientações da política industrial num sector como o automóvel que «*desempenha um papel substancial na economia europeia.*»

A comunicação CARS 21 é a resposta da Comissão ao relatório final e às recomendações feitas em Dezembro de 2005 pelo grupo de alto nível CARS 21, composto de representantes da própria Comissão, da indústria e dos principais componentes da sociedade civil. O documento põe em evidência que a realização de objectivos ambiciosos em domínios complexos, como o é o da redução das emissões de CO₂, exige uma abordagem integrada que faça convergir para um mesmo objectivo de utilidade pública o contributo de todos os agentes interessados, a fim de não afectar a competitividade industrial e o emprego.

4.5 O CESE partilha as preocupações dos que receiam um impacto excessivo sobre os custos industriais que poderiam desembocar em decisões susceptíveis de comprometer directa ou indirectamente os níveis de emprego da indústria automóvel e, por conseguinte, encorajar opções estratégicas viradas para a possível deslocalização da indústria para fora do território da União Europeia.

4.6 Nesta óptica, o CESE concorda que os fabricantes sejam encorajados a avançar ainda mais na redução das emissões, mas sublinha que é necessário seguir outras vias para elaborar um quadro legislativo para a redução das emissões de CO₂ que seja o mais eficaz do ponto de vista social, económico e ambiental.

⁽⁴⁾ Um quadro regulador concorrencial para o sector automóvel no século XXI (COM(2007) 22 final) de 7.2.2007, tendo o CESE elaborado um parecer sobre o assunto (relator Francis Davoust).

4.6.1 Seguem-se as recomendações que o CESE faz para otimizar os resultados da futura legislação comunitária em matéria de redução das emissões de CO₂ provenientes da circulação rodoviária:

- infra-estruturas e pneus: a adequação das infra-estruturas rodoviárias justifica-se visto que melhores pisos reduzem os atritos e a poluição acústica e aumentam a mobilidade. A introdução de sistemas avançados de gestão electrónica de tráfego para diminuir os engarrafamentos e as esperas inúteis nos semáforos pode ter grande influência na redução das emissões de CO₂. Neste mesmo contexto, a utilização de pneus de baixa resistência ao rolamento tem comprovadas vantagens reduzindo os consumos em cerca de 3 a 4 %; a sugestão da Comissão de instalar sistemas de controlo de pressão dos pneus vai no mesmo sentido;
- combustíveis alternativos: sobretudo de biocombustíveis também mencionados no relatório final CARS21. Uma vez verificada a viabilidade tecnológica e o impacto ambiental e social dos biocombustíveis de primeira geração ⁽⁵⁾ (enquanto se aguarda a difusão dos de segunda geração com menor impacto) eles podem ser, juntamente com os combustíveis alternativos que se estão a expandir na Europa (gás natural e, a médio prazo, bio-gás, e a longo prazo, espera-se, o hidrogéneo) determinantes para reduzir as emissões de CO₂.
- formar, informar e orientar: é útil promover e apoiar iniciativas de formação de toda a fileira comercial e de distribuição da indústria automóvel para que se possa guiar, com conhecimento de causa, os consumidores para modelos que produzem menos emissões de CO₂. Também é necessário orientar, mesmo directamente, os comportamentos dos compradores, através de uma tributação ligada à emissão de CO₂ e de incentivos à condução ecológica.

4.6.2 Todas estas medidas teriam a vantagem de não prejudicar o processo de renovação do parque automóvel graças à distribuição da carga financeira respeitante à redução do nível de emissões de CO₂. O CESE faz notar que, segundo o ECCP ⁽⁶⁾ (Programa Europeu para as Alterações Climáticas), a condução ecológica poderá traduzir-se numa redução das emissões de CO₂ de 50 milhões de toneladas na Europa até 2010 (2006-2010) e um estudo conjunto TNO/IEPP ⁽⁷⁾ aponta que este tipo de condução não só é viável como é uma solução eficaz e mensurável.

4.6.3 Ao invés, o preço médio de venda dos veículos ligeiros aumentaria cerca de 3 600 euros se se pretendesse realizar o objectivo de 120 gr/km unicamente através da tecnologia automóvel. Acrescente-se, para que a informação seja completa, que segundo estas mesmas fontes ⁽⁸⁾ a realização do objectivo de

130 gr/km acarretaria ao comprador um custo adicional importante da ordem dos 2 500 euros.

4.6.4 Numa Europa que, em média, renova o seu parque automóvel de doze em doze anos, como recorda a Comissão, é evidente que aumentos de preços tão importantes abrandariam o ritmo de substituição dos veículos. Do ponto de vista social, é evidente que estes aumentos de preços afectariam ainda mais as camadas menos abastadas.

4.7 Por último, o CESE não pode concordar com a posição da Comissão de que as tecnologias complementares serão responsáveis por uma redução de 10 gr/km das emissões de CO₂, visto que a capacidade de penetração dos biocombustíveis é ainda incerta e não se pode dar por adquirido que o seu contributo venha a atingir os 5 gr/km. Nesta ordem de ideias, o CESE considera indispensável pôr em prática um conjunto de medidas que possam ser avaliadas com rigor e precisão, o que é o caso da condução ecológica e das infra-estruturas.

5. Observações na especialidade

5.1 À luz do atrás exposto e do debate parlamentar em curso, o CESE espera que o instrumento legislativo que vier a ser adoptado, não só não afecte a aquisição de veículos novos, o que é importante para assegurar a renovação do parque automóvel, como permita orientar a procura para modelos que produzem menos CO₂.

5.2 Na falta de uma avaliação de impacto ampla e aprofundada capaz de pôr em evidência os custos e benefícios das várias soluções possíveis, o CESE reserva-se o direito de exprimir em posterior parecer a sua própria opinião sobre os limites apropriados e exequíveis de redução das emissões de CO₂ mas recomenda, desde já, que no instrumento legislativo que vier a ser adoptado se tenha na devida consideração que o ciclo produtivo dos automóveis é complexo e carece de um prazo de gestação (*lead time* ⁽⁹⁾) que pode chegar aos sete anos.

5.3 Se considerarmos o tempo necessário para preparar legislação no processo de co-decisão, o CESE calcula que o texto final com o requisitos a satisfazer não estará pronto antes de 2009. Em relação aos ciclos industriais típicos do sector, a primeira data viável situa-se em torno de 2015, tendo em conta a entrada em vigor nessa altura do regulamento EURO 6 sobre redução de emissões poluentes que, no caso do CO₂, exige mudanças estruturais nos veículos.

5.4 O objectivo de 2012 corre o risco de ser tecnicamente inviável e, por conseguinte, prejudicial para a competitividade da indústria europeia do sector e pernicioso para os níveis de emprego.

⁽⁵⁾ Em discussão o parecer TEN 286 «Utilização de biocombustíveis/progressos realizados».

⁽⁶⁾ *European Climate Change Programme* (Programa europeu para as alterações climáticas). No âmbito deste programa, o consultor da Comissão (TNO) calculou os custos e as possibilidades de redução de CO₂ das diferentes medidas.

⁽⁷⁾ IEPP, Institute for European Environmental Policy — TNO Consultancy (Instituto para a Política Ambiental Europeia — TNO Consultoria)

⁽⁸⁾ Ver nota 6.

⁽⁹⁾ Tempo de que a indústria precisa para aplicar qualquer novo requisito que comporte intervenções estruturais no veículo.

5.5 Desde já o CESE pronuncia-se a favor de um instrumento legislativo que seja neutro relativamente à concorrência entre construtores, ou seja, não imponha limites obrigatórios aos modelos que colocam no mercado, antes oriente a procura dos consumidores para modelos que produzem menos CO₂. as reduções de CO₂ prescritas deveriam estar ligadas às diferenças existentes nas gamas de produtos, utilizando parâmetros considerados mais significativos e proporcionais às emissões de CO₂.

5.6 Nesta óptica, entende-se que o parâmetro escolhido deve garantir que as reduções de emissões dos diferentes segmentos e os consequentes e inevitáveis aumentos do custo dos veículos não restringem a acessibilidade, ou seja, a possibilidade de o cliente comprar um veículo novo de acordo com a seu poder de compra.

5.6.1 Um parâmetro possível é o do peso do veículo (como sugere a associação europeia de construtores de automóveis — ACEA), dado que há uma ligação directa entre peso e nível de emissões de CO₂. O CESE recorda que de 1996 a 2005 o peso dos veículos aumentou de 32 kg com um relativo acréscimo das emissões de CO₂ de 6,6 gr/km. Com efeito, o peso será utilizado como parâmetro de referência na estratégia de redução das emissões de CO₂ no Japão, tendo este país decidido, em 2006, atingir o objectivo de 138 gr/km até 2015. Portanto, a ACEA é favorável a este parâmetro pois permite harmonizar as políticas em matéria de CO₂ a nível mundial.

5.6.2 Cabe assinalar também que estão a ser discutidos outros parâmetros que poderiam ser utilizados para identificar e diferenciar as gamas de produtos. Cite-se, em particular, a proposta do relator do Parlamento Europeu, Chris Davies, que faz referência ao «rodado» (espaço ocupado pelo veículo em função do espaçamento e da bitola) ⁽¹⁰⁾.

5.6.3 O CESE, por seu turno, considera que poderia ser interessante e oportuno utilizar como parâmetro o volume do veículo (comprimento x largura x altura do veículo), pois este elemento poderia orientar os consumidores para um tipo de veículo que corresponde às necessidades reais, sem produzir emissões de CO₂ inúteis derivadas da desproporção entre necessidades de uso e volume do veículo. Por outras palavras, quem precisar um SUV (Sport Utility Vehicle) para transportar mais passageiros e mais carga estará disposto a pagar mais porque realmente precisa desse veículo, caso contrário escolherá uma gama inferior.

5.7 No que diz respeito à proposta do relator do Parlamento Europeu, Chris Davies, sobre a possível criação do mecanismo *Carbon Allowance Reduction System* (CARS) para definir créditos e penalidades em caso de emissões superiores aos valores estipulados ou, ao invés, posição «virtuosa» em caso de observância desses mesmos valores, o CESE considera impraticável um sistema de transferência de quotas de CO₂ num mercado circunscrito ao sector automóvel.

⁽¹⁰⁾ Espaçamento: distância entre o eixo anterior e posterior; bitola: distância entre os pneus.

Com objectivos tão ambiciosos, parece de facto irrealista que se consiga um volume suficiente de quotas transferíveis para garantir o funcionamento do sistema.

5.7.1 Ao invés, o CESE julga ser possível aplicar um sistema de comércio de licenças de emissão aberto (troca com outros sectores), que teria a vantagem de garantir uma redução global das emissões de CO₂ num contexto de flexibilidade e fixando limites às possibilidades de aquisição dos fabricantes. O CESE apoia um sistema aberto que tenha em consideração todas as implicações económicas induzidas pelas mudanças que venham a ocorrer no mercado das emissões até 2015, e reafirma que essas implicações não podem comprometer a acessibilidade de preços do produto para o cliente final.

5.8 Em relação à introdução de um código de boas práticas para a comercialização e publicidade, a que a comunicação alude, o CESE faz notar que em praticamente todos os Estados-Membros já há acordos, na maior parte dos casos bastante rigorosos, para definir regras de comportamento que vão neste sentido. Em princípio o CESE é favorável à harmonização desses acordos e, por isso, não discorda da ideia de um código europeu de boas práticas para os construtores como sugere a Comissão.

5.9 O CESE sublinha, também, que a Comissão tenciona preparar um instrumento legislativo tendo por objecto a redução das emissões de CO₂ dos veículos comerciais ligeiros.

5.9.1 O CESE considera que estes veículos (categoria N1 e veículos derivados para transporte de passageiros) não carecem desse instrumento legislativo por se destinarem a uso profissional e, por conseguinte, o consumo de combustível e as emissões de CO₂ já constituem um factor determinante para os compradores porque têm um impacto muito importante nos custos de exercício da actividade profissional. Por isso, os veículos presentes no mercado já adoptaram as soluções mais eficazes, isto é, são quase exclusivamente movidos a diesel.

5.9.2 De qualquer maneira, e antes de qualquer decisão sobre esta questão, o CESE recomenda à Comissão que faça uma avaliação de impacto baseada num levantamento actualizado das emissões dos veículos comerciais ligeiros, coisa que ainda não existe actualmente.

5.9.3 Fixar objectivos de gr/km para os veículos comerciais sem um conhecimento preciso dos dados pertinentes, comporta riscos de redução das capacidades de transporte de cada veículo, e, portanto, de ineficiência que levaria quer ao aumento do número de veículos necessários para transportar a mesma quantidade de mercadoria, quer ao recurso a veículos de categoria e dimensão superiores, o que aumentaria o volume total de emissões.

5.10 O CESE considera, além disso, que seria oportuno que a questão das emissões de CO₂ dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros fosse analisada em toda a sua complexidade tendo em conta todo o ciclo de vida dos veículos, desde os processos de produção à sua utilização. Neste contexto, o CESE sublinha que é preciso coordenar as iniciativas legislativas e regulamentares ligadas à indústria automóvel e com impacto nas emissões de CO₂, de forma a evitar contradições e atrasos na sua implementação.

5.11 O CESE considera que as iniciativas dos futuros programas-quadro para a investigação devem dar toda a prioridade a projectos virados para soluções tecnicamente viáveis e economicamente sustentáveis para a redução das emissões globais de CO₂ (portanto não apenas as provenientes do sector dos transportes), e ter em conta o impacto de todo o ciclo de

vida das diferentes fontes de emissão. O CESE entende que estes projectos de investigação devem abranger um amplo espectro identificando soluções a curto, médio e longo prazo, mantendo firme o objectivo da acessibilidade dos preços para o construtor e para o cliente final, a fim de encorajar a renovação do parque automóvel no sentido de uma mobilidade sustentável.

5.12 O CESE considera, por último, que os Estados-Membros devem intervir em vários domínios para além dos focados anteriormente (estradas, semáforos inteligentes, etc.), inclusivamente equipando as próprias frotas de serviço com veículos ecológicos, empenhando-se quer em construir redes de infra-estruturas que viabilizem a distribuição de combustíveis com menor impacto ambiental, quer facilitando a aquisição de veículos tanto a gás natural como a gás de petróleo liquefeito (GPL).

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu ao Conselho que altera a Directiva 2003/54/CE no que respeita à aplicação de certas disposições à Estónia»

COM(2007) 411 *final* — 2007/0141 (COD)

(2008/C 44/12)

Em 17 de Setembro de 2007 o Conselho decidiu, nos termos do artigo 47.º, 55.º e 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro) decidiu, por 150 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à selecção e autorização de sistemas que fornecem serviços móveis via satélite»

COM(2007) 480 final — 2007/0174 (COD)

(2008/C 44/13)

Em 7 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 25 de Setembro de 2007, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), designou relator-geral Marius OPRAN e adoptou, por 119 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O CESE aprova a proposta em epígrafe e recomenda que a mesma seja adoptada e entre em vigor imediatamente.

1.2 O Comité apoia firmemente o objectivo prioritário da proposta em apreço tal como está formulado no Título 1, n.º 1 do artigo 1.º, ou seja criar um procedimento comunitário único; coordenado a nível comunitário para a selecção dos operadores de sistemas móveis via satélite, e estabelecer disposições para a autorização coordenada pelos Estados-Membros dos operadores seleccionados.

1.3 O CESE considera que a adopção imediata desta decisão se impõe pelas seguintes razões:

- a. a capacidade natural dos sistemas de comunicação por satélite para cobrir vastas regiões da Europa e de vários Estados-Membros simultaneamente;
- b. o número relativamente reduzido de frequências rádio para este tipo de comunicações;
- c. as soluções divergentes que os Estados-Membros praticam actualmente em matéria de selecção e autorização;
- d. a quantidade relativamente limitada de espectro de radiofrequências disponível.

1.4 O CESE sublinha que a realização e utilização dos sistemas de comunicação via satélite são, pela própria extensão do território abrangido, uma iniciativa essencial para a expansão da indústria espacial europeia e o desenvolvimento de aplicações específicas das comunicações, bem como para a consecução da estratégia de Lisboa, que visa promover o desenvolvimento sustentável, contribuindo directamente para a criação de emprego no contexto de competitividade crescente.

1.5 O Comité regista com agrado a existência de equipamentos técnicos muito consideráveis neste domínio, o que vem

reforçar a proposta em apreço. Três dos maiores operadores mundiais de sistemas móveis por via satélite são, na verdade, europeus, e estas comunicações representam 40 % das receitas correntes do sector espacial europeu.

1.6 O CESE congratula-se com o consenso obtido pela Comissão na promoção desta proposta que, ainda em fase de projecto, já concitou o apoio de todos os actores consultados — sector dos satélites, operadores de redes de telecomunicações, Agência Espacial Europeia e as autoridades nacionais de regulação dos Estados-Membros.

1.7 Ao mesmo tempo, o Comité considera que a decisão na sua actual versão final concilia com equidade pontos de vista divergentes expressos durante as consultas e respeitantes, por exemplo, aos métodos e critérios de selecção, à necessidade de maior flexibilidade ao nível nacional quanto a prazos para obtenção da autorização e respectivo período de validade, bem como à necessidade de maior coordenação dos procedimentos nacionais de autorização.

1.8 O CESE recomenda que se adopte a decisão na sua versão actual, tendo presente que, no que diz respeito à aplicação das disposições sobre selecção e autorização, seria conveniente definir regulamentação que proteja os interesses privados dos cidadãos e garanta a privacidade dos utilizadores de equipamentos terminais dos sistemas móveis por satélite.

2. Introdução

2.1 Um sistema paneuropeu de comunicações por satélite é alternativa inovadora para diversos serviços deste tipo de telecomunicações e de radidifusão/multidifusão, independentemente da localização dos utilizadores finais, e para serviços tais como acesso à Internet/intranet de banda larga, serviços multimédia

móveis, protecção civil, gestão de crises não militares (catástrofes naturais e antrópicas), segurança e ordem internas, aplicações do tipo gestão das frotas (*fleet management*), a assistência médica à distância, etc.

2.2 O sistema é concebido de modo a contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, a melhoria da competitividade criando mais serviços paneuropeus, a promoção de investimentos eficazes, em particular introduzindo serviços inovadores que se destinam a fazer a cobertura, em capacidade de comunicação, de zonas terrestres periféricas e do espaço marítimo.

2.3 A criação de um procedimento comunitário para seleccionar os operadores de sistemas móveis por satélite e o estabelecimento de disposições respeitantes à autorização coordenada, ao nível europeu, dos operadores seleccionados é algo de essencial em especial no caso dos sistemas europeus. A harmonização dos critérios de selecção para os sistemas móveis de comunicações por satélite permite que se aplique uma política comum a nível europeu neste domínio. A selecção pelos Estados-Membros de operadores diferentes, utilizando satélites diferentes, pode originar situações complexas de interferências altamente perturbadoras e até pôr em perigo o bom funcionamento de todo o sistema, se forem atribuídas a um determinado operador frequências diferentes em cada Estado-Membro. Atendendo a estes riscos e tendo em vista assegurar a coerência dos métodos adoptados pelos vários Estados-Membros para as autorizações, é essencial definir ao nível comunitário disposições sobre a atribuição sincronizada do espectro de radiofrequências e às condições harmonizadas de autorização, sem prejuízo de condições nacionais particulares compatíveis com o direito comunitário.

2.4 As comunicações por satélite — elemento essencial do mercado interno — ultrapassam as fronteiras nacionais e por este facto estão sujeitas à regulamentação internacional, sobretudo em razão do notável contributo para a consecução dos objectivos da União Europeia de expandir a zona geográfica coberta pelo espectro de banda larga.

3. Proposta do Parlamento Europeu e do Conselho

3.1 A decisão proposta, baseada no artigo 95.º do Tratado, proporcionaria um quadro jurídico para a selecção e autorização de operadores de serviços de comunicação móveis via satélite. A selecção deveria efectuar-se em conformidade com os objectivos gerais e o procedimento de selecção comparativo descritos na proposta. Na selecção participaria a Comissão, assistida pelo Comité das Comunicações. A autorização (direitos de utilização do espectro de radiofrequências) dos operadores seria concedida a nível nacional, respeitando um conjunto mínimo de condições harmonizadas estabelecidas na proposta.

4. Observações na generalidade

4.1 A Comissão propõe que a decisão tenha em conta os seguintes aspectos:

- os operadores de sistemas móveis por satélite devem ser escolhidos por procedimento comunitário;
- os operadores de sistemas móveis por satélite devem ser autorizados pelos Estados-Membros;
- os operadores de componentes terrestres complementares de sistemas móveis via satélite devem ser autorizados pelos Estados-Membros.

4.2 O CESE considera que a selecção e a autorização dos dois ou três primeiros operadores de sistemas móveis por via satélite, fornecedores de serviços paneuropeus na banda de frequência nos 2 GHz, estarão concluídas entre o final de 2008 e o início de 2009.

4.3 O Comité considera que o prazo para pôr em funcionamento os serviços paneuropeus destinados aos particulares e às empresas e dos serviços móveis por satélite—incluindo o acesso à Internet de banda larga, os serviços móveis multimédia, a protecção civil, a segurança interna e a defesa — não deve exceder o primeiro trimestre de 2011.

4.4 O CESE entende que a finalização dos preparativos para a exploração dos sistemas europeus de posicionamento global por satélite deve ser uma prioridade absoluta da Comissão.

4.4.1 Mas o Comité constata que, infelizmente, neste domínio essencial os programas europeus de navegação por satélite — Galileo e Egnos — registam um atraso de cinco anos em relação ao calendário inicialmente previsto e estão confrontados com inúmeras dificuldades, pelo que é necessária a intervenção da Comissão para desbloquear esta situação.

4.4.2 Há cada vez mais actividades modernas que utilizam dados de posicionamento de alta precisão.

4.4.3 O Comité relembra que o sistema de navegação por satélite será determinante para a execução de grande número de políticas comunitárias em áreas tão diversas como gestão dos transportes, transporte de matérias perigosas, serviços de emergência, navegação marítima e interior, protecção civil e missões humanitárias, pesca e defesa do ambiente, defesa e segurança interna e segurança das transacções no domínio dos serviços financeiros e bancários.

5. Observações na especialidade

5.1 A proposta em apreço contém no Título I — Objectivo, âmbito de aplicação e definições — no Título II — Procedimento de selecção — e no Título III — Autorização — elementos que permitem realizar o objectivo perseguido.

5.2 O CESE recomenda que a decisão seja adoptada na versão proposta, não perdendo de vista que, em paralelo, é preciso definir procedimentos de atribuição de uma reserva «primária» para o espectro utilizado pelos serviços móveis via

satélite nas regiões geográficas onde coexistem diferentes sistemas de comunicação geradores de interferências nocivas.

5.3 O Comité considera que a Decisão 2007/98/CE, de 14 de Fevereiro de 2007, sobre a utilização harmonizada do espectro de radiofrequências nas bandas de frequências nos 2 GHz para a implementação de sistemas que fornecem serviços móveis via satélite, contribui significativamente para a realização dos objectivos estabelecidos no n.º 1 do artigo 1.º do texto em apreço. A este propósito, é necessário completar as disposições da decisão referentes à obrigação que cabe aos Estados-Membros de colocar «estas bandas de frequência à disposição dos sistemas que fornecem serviços móveis via satélite na Comunidade a partir de 1 de Julho de 2007», especificando que procedimentos implementar para avaliar a aplicação desta medida.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Adaptação ao procedimento de regulamentação com controlo Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/50/CE no que diz respeito às competências de execução atribuídas à Comissão»

COM(2007) 509 final — 2007/0184 (COD)

(2008/C 44/14)

Em 25 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro) decidiu, por 153 votos a favor e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva que altera a Directiva 98/70/CE no que se refere às especificações para a gasolina, o combustível para motores diesel e o gasóleo e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa produzidos pelos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e que altera a Directiva 1999/32/CE do Conselho, no que se refere às especificações para os combustíveis utilizados nas embarcações de navegação interior e que revoga a Directiva 93/12/CEE»

COM(2007) 18 final — 2007/0019 (COD)

(2008/C 44/15)

Em 14 de Março de 2007, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 95.º e 175.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 4 de Julho de 2007, tendo sido relator Frederic Adrian OSBORN.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 74 votos a favor e 3 abstenções o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia vivamente os planos da União Europeia que visam combater as alterações climáticas através da redução das emissões de gases com efeito de estufa. No sector dos transportes, o Comité considera que qualquer intervenção deve começar ao nível fundamental da redução das pressões que, durante anos e anos, levaram a um aumento contínuo de todas as formas de tráfego.

1.2 O Comité está igualmente convencido de que muito pode ainda ser feito para melhorar o desempenho de todos os tipos de transporte em termos de eficiência energética. Lamenta o aparente recuo da Comissão em relação às suas intenções iniciais quanto à eficiência dos motores para veículos automóveis, aliviando, assim, a pressão sobre a indústria automóvel para que assegure padrões mais elevados.

1.3 O Comité aprova em princípio a expansão dos biocombustíveis na União. Está em crer, porém, que o impacto geral dos biocombustíveis na produção de CO₂ deve ser objecto de uma avaliação muito cuidadosa e que o ritmo e o equilíbrio da expansão precisam de ser mantidos em exame.

1.4 Concretamente, a Comissão Europeia deve especificar como é que espera atingir a meta de 10 % de uso de biocombustíveis até 2020, dadas as condições a que o Conselho submeteu a consecução dessa meta, e deve estar preparada para mudar a abordagem, se ela mostrar ser menos eficaz na redução das emissões de CO₂ do que se espera ou estiver a ter outros efeitos indesejáveis para a estrutura da agricultura mundial ou para a biodiversidade.

1.5 O CESE aceita, contudo, que as especificações para os combustíveis deveriam ser alteradas, tal como proposto na directiva em análise, de modo a permitir a produção e a comercialização de gasolina com um teor mais elevado de biocombus-

tíveis, desde que se tenham presentes as preocupações quanto ao potencial impacto na poluição.

1.6 O Comité apoia firmemente a proposta que atribui ao sector dos combustíveis a obrigação de monitorizar e documentar as emissões de gases com efeito de estufa produzidos ao longo do ciclo de vida dos combustíveis que comercializa, as quais deverão diminuir 1 % por ano a partir de 2010 até 2020. O Comité defende que estes procedimentos deveriam ser executados ao nível europeu, em vez de serem deixados ao livre arbítrio dos Estados-Membros.

1.7 O Comité apoia as ligeiras alterações que são propostas ao teor de enxofre nos combustíveis. Sugere que em vez das duas fases para a redução das emissões de enxofre propostas para a navegação interior houvesse uma única fase com um valor-limite final de teor de enxofre de 10ppm, a fim de evitar que os proprietários das embarcações tenham eventualmente de proceder, por duas vezes, a modificações.

2. Introdução

2.1 A Directiva 98/70/CE relativa à qualidade dos combustíveis (e as subsequentes directivas de alteração) estabelece as especificações ambientais para a qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel na Comunidade, com especial incidência na redução do teor de enxofre e, no que diz respeito à gasolina, do teor de chumbo e de substâncias aromáticas. Nela é também fixado o limite de enxofre do gasóleo utilizado nas máquinas móveis não rodoviárias.

2.2 A Directiva 1999/32/CE do Conselho, que altera a Directiva 93/12/CE do Conselho, estabelece os limites de enxofre de determinados combustíveis líquidos, abrangendo especificamente o combustível utilizado nas embarcações de navegação interior.

2.3 A proposta em apreço prevê a alteração das especificações autorizadas de forma a permitir a introdução de gasolina com um novo teor, mais elevado, de biocombustível, contendo uma mistura de até 10 % de etanol. Nela é igualmente prevista a introdução de uma ligeira redução dos níveis de enxofre autorizados nos combustíveis.

3. Principais acções na UE

3.1 A Comunidade comprometeu-se recentemente a atingir o objectivo de reduzir, até 2020, as emissões de gases com efeito de estufa em 20 %, em relação aos valores de 1990.

3.2 Os transportes terrestres são actualmente responsáveis por cerca de 20 % das emissões e, assim, cabe-lhes um papel relevante na sua redução. A Comissão abordou um dos aspectos das emissões de gases com efeito de estufa produzidas pelos transportes através da adopção de uma nova estratégia integrada para a redução das emissões de dióxido de carbono dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros vendidos novos na União Europeia. Tal permitirá à UE realizar o objectivo de longa data de limitar o valor médio das emissões de CO₂ para 120 g de CO₂/km em veículos novos, até 2012.

3.3 No respeitante aos combustíveis, a Directiva 2003/30/CE sobre os biocombustíveis visa contribuir para a redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa, promovendo a utilização nos transportes de combustíveis produzidos a partir da biomassa ou de outros combustíveis renováveis. A estratégia comunitária para os biocombustíveis foi especificada na Comunicação da Comissão «Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis», sobre a qual o Comité adoptou um parecer em 24 de Outubro de 2007.

3.4 Em Março de 2007, o Conselho estabeleceu uma meta mínima de 10 %, vinculativa para todos os Estados-Membros, para a quota-parte dos biocombustíveis no consumo total de gasolina e gasóleo dos transportes na UE até 2020, a ser introduzida de modo economicamente eficiente.

3.5 A Directiva em apreço surge na linha desta estratégia. A principal alteração consiste na permissão de misturar um volume mais elevado de etanol na gasolina destinada a veículos automóveis, tendo em vista a rápida expansão dos biocombustíveis, como estabelecido pelo Conselho.

4. Observações na generalidade

4.1 A União Europeia assumiu, e bem, no domínio das alterações climáticas um papel de líder a nível mundial, tendo definido metas rigorosas para a redução das emissões de gases com efeito de estufa até 2012 e 2020.

4.2 O CESE apoia plenamente as metas e a abordagem geral da Comissão para estabelecer um programa de acção abran-

gente. No entanto, considera que no sector dos transportes há o risco de que a ordem de prioridades não seja a mais correcta.

4.3 No sector dos transportes, o Comité considera que qualquer intervenção deve começar ao nível fundamental da redução das pressões que levaram nos últimos dois séculos a um aumento contínuo de todas as formas de tráfego. Na estratégia europeia para o desenvolvimento sustentável, adoptada pelo Conselho em 2006, a União compromete-se a realizar o objectivo de dissociar o crescimento da economia do crescimento dos transportes. Esta deveria ser a tarefa de maior prioridade. O Comité volta a instar a Comissão a proceder a uma análise básica integrada sobre como levar a cabo esta tarefa.

4.4 Outra prioridade deveria ser o melhoramento da eficiência dos combustíveis para automóveis e demais veículos. A proposta que visa limitar o valor das emissões de CO₂/km para 120 mg é um passo útil nesse sentido. O Comité considera que deveria ser possível avançar com maior vigor e rapidez com esta proposta, e que teria sido melhor ater-se à proposta original de exigir dos fabricantes de motores que atingissem essa meta. O Comité solicita à Comissão que direcione mais decididamente a sua acção nesse sentido.

4.5 Relativamente aos biocombustíveis, o Comité concorda que o seu papel poderá ser útil. No entanto, considera que se devem ter mais em conta os impactos ambiental, social, agrícola e no emprego tanto na Europa como por todo o mundo. O Comité está a trabalhar num outro parecer sobre esta matéria.

4.6 O aumento das produções agrícolas orientadas para a produção de biocombustíveis pode ser uma forma útil de uso do solo, desde que não retire o lugar a outros usos que podem ser tão bons ou melhores para a redução das emissões de gases com efeito de estufa. As práticas da agricultura europeia correspondem a normas ambientais exigentes graças à condicionalidade e, em princípio, o regime da condicionalidade pode ter a capacidade de ser desenvolvido para se transformar num instrumento para garantir que as produções para biocombustíveis são cultivadas de maneira óptima do ponto de vista da eficiência quanto à emissão de CO₂. Será, contudo, essencial comparar e contrastar os transportes e as operações de refinaria envolvidos na produção de biocombustíveis e de combustíveis tradicionais. O impacto geral dos biocombustíveis na produção de CO₂, que deverá ser objecto de uma avaliação muito cuidadosa, poderá nem sempre ser positivo.

4.7 Em termos mais gerais, a expansão maciça das culturas agrícolas destinadas à produção de biocombustíveis na Europa e noutras partes do mundo poderá ter outros impactos importantes na produção de alimentos, na protecção das florestas e da biodiversidade e noutros aspectos que devem ser cuidadosamente avaliados. Esta questão também será examinada em pormenor noutro parecer.

4.8 Na opinião do Comité, há que acompanhar continuamente a via mais adequada para o desenvolvimento do mercado da biomassa e dos biocombustíveis, impondo-se a necessidade de as medidas de apoio ao desenvolvimento deste segmento permitirem ao mercado encontrar as soluções mais eficientes e eficazes em termos de redução das emissões de carbono.

4.9 Face às reservas que coloca à dimensão e ao ritmo de desenvolvimento dos biocombustíveis, o Comité considera que a Comissão e a União Europeia deveriam manter e avaliar o objectivo de atingir uma quota de 10 % de biocombustíveis até 2020 e estar preparadas para o alterar se necessário.

4.10 A abordagem que o Comité faz da directiva em análise parte desta perspectiva geral. Em princípio, o Comité não se opõe à alteração da directiva sobre a qualidade dos combustíveis, através da qual a mistura de biocombustíveis adequados passaria a ser autorizada. Considera, no entanto, que este assunto deve ser analisado com a maior cautela para assegurar que a mistura de biocombustíveis na gasolina não cause outros efeitos negativos no ambiente, como seja a libertação de níveis mais elevados de COV nocivos. É igualmente importante que as estimativas do impacto esperado nas emissões líquidas de CO₂ sejam cuidadosamente efectuadas, tomando em conta o ciclo completo de vida — numa análise caso a caso —, de modo a otimizar o potencial para benefícios em termos de redução do CO₂.

5. Observações na especialidade

5.1 Expansão dos biocombustíveis

5.1.1 O Comité está ciente de que poderá ser necessário expandir os biocombustíveis. Por conseguinte, as especificações para os combustíveis deveriam ser alteradas, tal como proposto na directiva, de modo a permitir a produção e a comercialização de gasolina com um teor mais elevado de biocombustíveis, ainda que não se possa descurar os efeitos poluidores que podem provocar.

5.1.2 O Comité reclama mais acção relativamente à proposta que visa introduzir limites menos restritivos de pressão de vapor, autorizando assim uma pressão mais elevada na gasolina com um teor mais elevado de biocombustíveis. Pressões mais elevadas aumentam a volatilidade da gasolina e podem conduzir a um acréscimo das emissões de compostos orgânicos voláteis (COV), tanto nas bombas de gasolina como nos veículos, por evaporação e permeação através dos depósitos e demais partes. Este problema pode ser consideravelmente mitigado com medidas técnicas apropriadas.

5.1.3 O Comité sugere que a Comissão analise mais aprofundadamente este aspecto antes de aplicar a directiva. Segundo a opinião de alguns comentadores, é possível utilizar mais biocombustíveis sem ser necessário aumentar os níveis de pressão de vapor. Caso esta teoria não se venha a comprovar, o aumento da pressão de vapor máxima autorizada deveria ser acompanhado de outras medidas não só ao nível das bombas de gasolina (como previsto pela Comissão), mas também para restringir o uso de elementos permeáveis nos motores, assegurando-se que as emissões de COV não aumentem com a intro-

dução mais extensiva de gasolina com um teor mais elevado de biocombustíveis.

5.2 Monitorização das emissões de gases com efeito de estufa produzidos ao longo do ciclo de vida dos combustíveis

5.2.1 O Comité apoia firmemente a proposta que impõe ao sector dos combustíveis a obrigação de monitorizar e documentar as emissões de gases com efeito de estufa produzidos ao longo do ciclo de vida dos combustíveis que comercializa, as quais deverão diminuir 1 % por ano a partir de 2010 até 2020. Não obstante o sector dos combustíveis ter vindo nos últimos anos a melhorar o seu desempenho em termos de eficiência energética, restam ainda muitos melhoramentos a fazer. Nas cabeças dos poços continuam a ser queimadas grandes quantidades de gás. São assim desperdiçados recursos valiosos e produzidas milhões de toneladas de emissões de carbono e outros agentes poluentes. As operações de refinaria e de transporte através de condutas também apresentam variações na eficiência energética, bem como nos níveis de perdas associadas a fugas e a desperdícios. Muito poderia ainda ser feito para elevar os resultados, em toda a indústria, ao nível dos melhores operadores.

5.2.2 A ideia que está por trás da obrigação de monitorização imposta ao sector dos combustíveis é a de que a introdução gradual dos biocombustíveis no conjunto das energias poderá contribuir para a concretização do objectivo geral de uma redução das emissões por parte da indústria. O Comité defende uma estratégia que possa tirar proveito do potencial dos biocombustíveis, em termos de ambiente, mercado e política de emprego, reduzindo o mais possível as emissões de CO₂, mas preocupa-o que a proposta em apreço possa levar as empresas de combustíveis a descuidarem as oportunidades para melhorar a eficiência energética nas suas próprias operações em favor da rápida expansão dos biocombustíveis.

5.2.3 Se a proposta for avante, há que enfatizar alguns pontos. Será decisivamente importante assegurar uma análise acurada do ciclo de vida dos biocombustíveis e dos produtos petrolíferos, sem ser de forma estereotipada. Tipos e fontes diferentes de biocombustíveis terão impactos diferentes no equilíbrio global do CO₂. Em geral, em termos de ciclo de vida da produção de CO₂, os biocombustíveis poderão apresentar melhor desempenho do que os combustíveis fósseis. A União Europeia devia dar passos no sentido de promover as soluções óptimas.

5.2.4 Para se obterem os devidos benefícios do ponto de vista das emissões de CO₂, é necessário que cada fonte utilizada seja objecto de análise e avaliação próprias, uma vez que aplicações diferentes de biocombustível têm impactos diversos em termos de emissões de CO₂.

5.2.5 A proposta de directiva avalia positivamente a utilização da biomassa para a produção de biocombustíveis ou para a produção de electricidade. Partindo deste facto, dever-se-ia promover o desenvolvimento positivo contínuo do mercado da biomassa.

5.2.6 A proposta de directiva em apreço é omissa relativamente aos padrões de monitorização e ao modo como os requisitos deverão ser monitorizados e cumpridos. Dado que a maior parte das empresas envolvidas opera numa base global, o que pressupõe uma abordagem coerente dos requisitos impostos, o Comité defende que os procedimentos de monitorização e cumprimento dos padrões deveriam ser efectuados ao nível europeu, não podendo a sua interpretação e observação ser deixadas ao livre arbítrio dos Estados-Membros.

5.3 Enxofre nos combustíveis

5.3.1 O Comité congratula-se com a proposta que visa confirmar a data de 2009 para a introdução do combustível para motores diesel com um teor máximo de enxofre de 10ppm. Apoiava igualmente as propostas no sentido de reduzir o teor de enxofre nos gasóleos destinados a serem utilizados nas

máquinas móveis não rodoviárias, bem como nos tractores agrícolas e florestais. Estas propostas alinham os requisitos quanto ao teor admissível de enxofre com os já adoptados para os veículos rodoviários e contribuem, deste modo, para prosseguir a redução da poluição atmosférica por enxofre e por partículas em suspensão.

5.3.2 No caso da navegação interior, a Comissão propôs duas fases para a redução das emissões de enxofre. O Comité é de opinião que seria desejável prever uma única fase com um valor-limite final, a fim de evitar que os proprietários das embarcações tenham eventualmente de proceder, por duas vezes, a modificações. Igualmente útil seria que se considerasse a aplicação de um regime menos estrito a embarcações históricas que se depararão com dificuldades ao introduzir as modificações necessárias.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Evolução das indemnizações compensatórias para zonas desfavorecidas a partir de 2010»

(2008/C 44/16)

A Assembleia Plenária do Comité Económico e Social Europeu decidiu, em 16 de Fevereiro de 2007, ao abrigo do n.º 2 do art. 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre «*Evolução das indemnizações compensatórias para zonas desfavorecidas a partir de 2010*».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 1 de Outubro de 2007, tendo sido relator Adalbert KIENLE.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 143 votos a favor, sem votos contra e com 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu considera que as zonas que sofrem de desvantagens de carácter natural necessitam e merecem uma atenção especial, tanto ao nível político como da opinião pública. O mesmo se aplica às «outras zonas desfavorecidas» (zonas intermédias) referidas no presente parecer.

1.2 O CESE tem para si que as indemnizações compensatórias, co-financiadas pela UE e pelos Estados-Membros, são um instrumento indispensável para a manutenção da cultura e da paisagem nas regiões especialmente sensíveis em termos económicos, ecológicos e sociais.

1.3 O objectivo das indemnizações compensatórias ultrapassa largamente a manutenção das formas tradicionais de

exploração. A compensação das desvantagens económicas enfrentadas pelos agricultores deve manter-se, também no futuro, o ponto de partida determinante no atinente às zonas desfavorecidas.

1.4 No que se refere às reflexões da Comissão Europeia no sentido de reclassificar as zonas elegíveis, o CESE defende a fixação pela UE das condições-quadro e dos métodos alternativos para a classificação dessas zonas. A escolha do sistema de classificação e a definição das zonas devem continuar a ser da competência dos Estados-Membros e das regiões.

1.5 O CESE chama a atenção para a necessidade de uma maior fiabilidade na concessão de indemnizações ao longo dos tempos. Em caso de uma eventual modificação das zonas elegíveis, há que evitar rupturas estruturais.

1.6 O CESE tem para si que os conceitos de «zonas desfavorecidas» ou de «indenizações compensatórias» não são facilmente compreendidos pelo público em geral, devendo, portanto, ser substituídos.

2. Origem e contexto do parecer

2.1 O Conselho Europeu convidou a Comissão Europeia a apresentar, em 2008, uma proposta de nova classificação das «outras zonas desfavorecidas» (zonas intermédias), a aplicar a partir de 2010.

2.2 Em 13 de Setembro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu aprovou um parecer de iniciativa sobre «Perspectivas de futuro da agricultura nas regiões com uma desvantagem de carácter natural específico (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas)»⁽¹⁾. O parecer colocava a tónica nas regiões insulares, de montanha e ultraperiféricas, não se referindo a «outras zonas desfavorecidas (zonas intermédias)» nem a «zonas com desvantagens específicas (regiões pequenas)».

2.3 O CESE indicara também explicitamente que examinaria essas zonas num parecer posterior — o presente parecer. O presente parecer de iniciativa constitui, pois, um contributo para o debate sobre a eventual nova classificação das zonas desfavorecidas.

2.4 A necessidade de reexaminar a classificação das zonas em questão tem a sua origem no relatório especial n.º 4/2003 do Tribunal de Contas Europeu. As críticas formuladas pelo Tribunal versam sobretudo sobre os seguintes pontos: os Estados-Membros podem recorrer a uma grande variedade de indicadores para determinar se uma zona é desfavorecida ou não, não há suficiente informação válida sobre o impacto das acções de apoio, a noção de «boas práticas agrícolas» não é aplicada de forma coerente. As conclusões principais do Tribunal de Contas referem-se à classificação das «outras zonas desfavorecidas» e a questões relacionadas com as indenizações compensatórias.

2.5 Em Novembro de 2006, a Direcção-Geral Agricultura da Comissão Europeia apresentou um relatório de avaliação encomendado pelo Instituto para a Política Ambiental Europeia (IEEP) sobre a situação das indenizações compensatórias nas zonas desfavorecidas.

3. Observações na generalidade

3.1 Para o Comité Económico e Social Europeu, as zonas com desvantagens de carácter natural são parte substancial do modelo agrícola europeu. As zonas que sofrem de desvantagens de carácter natural devem ser alvo de uma atenção especial ao nível político e público, por forma a que as medidas específicas tomadas sejam adaptadas às suas necessidades reais.

3.2 A classificação como «zona desfavorecida» deverá permitir identificar as zonas em que há o perigo de abandono das explorações agrícolas por desvantagens associadas às condi-

ções locais. Isso implica o reconhecimento de que a utilização agrícola sustentável de uma zona rural é uma condição importante para que essa zona seja considerada aliciante. No quadro da multifuncionalidade, a exploração agrícola serve não só para a actividade empresarial como também contribui para preservar e manter a paisagem.

3.3 O CESE chama a atenção para o facto de o conceito de «zonas desfavorecidas» ser muito ambivalente, pois muitas vezes trata-se de regiões com uma natureza e paisagens especialmente ricas e diversificadas e em que os habitantes dispõem de competências e tradições específicas. Esse potencial muitas vezes não é economicamente explorado pela situação e condições locais especialmente difíceis. Além disso, os agricultores não dispõem geralmente de alternativas económicas satisfatórias no sector ou fora deste.

3.4 O CESE considera que as indenizações compensatórias concedidas às zonas desfavorecidas são um instrumento original e indispensável para preservar a paisagem cultural e a agricultura em regiões especialmente sensíveis ao nível económico, ecológico e social. O objectivo das indenizações compensatórias é valorizar o potencial enorme das belas paisagens culturais europeias promovendo uma agricultura activa, orientada para o mercado. Este objectivo ultrapassa largamente a manutenção das formas tradicionais de exploração. A compensação das desvantagens económicas enfrentadas pelos agricultores nas zonas com condições de exploração particularmente difíceis deve manter-se, também no futuro, o ponto de partida determinante para as indenizações compensatórias nessas zonas. A partir de 2007, as indenizações compensatórias estão subordinadas ao cumprimento das normas de segurança dos alimentos e de protecção do ambiente e dos animais (condicionalidade ecológica).

3.5 Desde 1975 que se desenvolveu um sistema europeu geral de classificação das zonas desfavorecidas a partir das zonas de montanha. Presentemente, existem três tipos de zonas desfavorecidas, designadamente as zonas de montanha, as outras zonas desfavorecidas (zonas intermédias) e as zonas com desvantagens específicas (regiões pequenas). No que toca às duas últimas categorias, registam-se grandes diferenças e variações entre os Estados-Membros tanto no que se refere à classificação das zonas como ao montante das indenizações concedidas. Os fundos consideráveis atribuídos às indenizações compensatórias permitiram, em grande medida, manter uma agricultura activa, nomeadamente nas zonas rurais sensíveis.

3.6 O CESE considera que as indenizações compensatórias para as zonas desfavorecidas têm um lugar sólido nos programas para o desenvolvimento rural (FEADER, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1698/2005). O facto de essas indenizações compensatórias serem co-financiadas pela UE e pelos Estados-Membros sublinha a necessidade de articular coerentemente as normas da UE e a margem de manobra à disposição dos governos nacionais ou das regiões para a elaboração pormenorizada dessas acções.

⁽¹⁾ JO C 318 de 23 de Dezembro de 2006, p. 93.

3.7 O CESE recorda que em 2005 um documento de trabalho da Comissão sobre um método para reclassificar as outras zonas desfavorecidas (zonas intermédias) foi recebido em muitos Estados-Membros com grande incompreensão e foi rejeitado. Nessa altura, as reflexões baseavam-se na tentativa de elaborar uma definição uniforme das zonas desfavorecidas ao nível central, fundando-se em critérios como a percentagem de pastagens e o rendimento dos cereais, sem ter em conta as características regionais específicas. As reservas e argumentos em massa manifestados contra essa estratégia devem ser tidos em conta nos futuros debates.

3.8 O relatório de avaliação do IEEP, de Novembro de 2006, sublinha que as indemnizações compensatórias devem ser consideradas na sua interacção com o sistema de pagamento único por exploração e as acções agrícolas e ecológicas. Simultaneamente, recomenda que se coloque a tónica nas suas características específicas, ou seja, a compensação das desvantagens para a exploração agrícola associadas à situação natural. Da mesma forma, o montante das indemnizações deve ser mais bem adaptado às desvantagens a compensar.

3.9 O CESE sublinha que, em geral, o relatório de avaliação do IEEP não assinala nenhum risco de compensação excessiva, como receava o Tribunal de Contas. As diferenças consideráveis de rendimentos dos agricultores das zonas desfavorecidas e dos agricultores em zonas favorecidas são reduzidas pelas indemnizações compensatórias, mas não são suprimidas. Os avaliadores estimam que a contribuição das indemnizações compensatórias para os rendimentos dos agricultores oscila entre 10 % e 50 %, dependendo do Estado-Membro.

3.10 O CESE tem para si que as indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas contribuem bastante para garantir a prossecução das actividades agrícolas nas zonas de baixo rendimento e nas zonas com fraca densidade populacional. A viabilidade das explorações depende em primeiro lugar dos rendimentos da produção agrícola e da venda dos produtos no mercado, das receitas resultantes da diversificação bem como das medidas da política agrícola comum. Para que em especial os jovens agricultores que retomam explorações em zonas desfavorecidas tenham perspectivas de futuro, é indispensável que as indemnizações compensatórias sejam um instrumento politicamente fiável a longo prazo.

3.11 Na opinião do CESE, para definir claramente estas medidas, o sistema de indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas devia afastar-se ainda mais das medidas agrícolas e ecológicas. A médio prazo convém igualmente definir a evolução futura das compensações nas zonas com condicionantes ambientais. O CESE considera que a reduzida aplicação destas medidas, sublinhado pelo IEEP no seu relatório de avaliação, deve-se ao facto de vários Estados-Membros ou regiões tenderem a privilegiar as medidas agro-ecológicas nessas zonas.

Reflexões sobre a nova classificação das zonas beneficiárias

3.12 O CESE tem para si que os aspectos seguintes devem ser tidos em conta na reclassificação das zonas elegíveis para indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas:

3.12.1 Essas indemnizações devem continuar a destinar-se principalmente à manutenção de uma agricultura viva e adaptada às condições locais, incluindo nas zonas onde as condições de exploração são difíceis.

3.12.2 Tendo em conta os debates realizados até ao momento, a revisão prevista deve limitar-se às «outras zonas desfavorecidas» (zonas intermédias). Dado que uma classificação objectiva é possível principalmente nas zonas de montanha, a Comissão Europeia deve determinar novamente de forma explícita qual a abrangência da revisão das zonas desfavorecidas, designadamente para evitar inquietar os agricultores.

3.12.3 As zonas desfavorecidas devem ser identificadas com base em critérios objectivos e claros, mas dentro de um quadro que permita que se tenham plenamente em conta as condições locais em cada Estado-Membro.

3.12.4 A experiência adquirida em 2005 com a tentativa de revisão das indemnizações compensatórias mostrou claramente a inadequação de uma estratégia central de classificação, principalmente porque não existe um sistema europeu uniforme que permita classificar a capacidade de rendimento das superfícies agrícolas.

3.12.5 O Comité recomenda igualmente uma abordagem associada à subsidiariedade em que a UE fixa as condições-quadro e os métodos alternativos para a classificação das zonas, devendo a escolha do sistema de classificação e a definição das zonas manter-se da competência dos Estados-Membros e das regiões. Os processos de cooperação desenvolvidos até agora entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros devem também ser mantidos.

3.12.6 Os Estados-Membros e as regiões devem basear a sua classificação das zonas, em primeiro lugar, em critérios associados a uma desvantagem de carácter natural e/ou climático para a exploração agrícola. Em seguida, podem, em certas circunstâncias, acrescentar critérios socioeconómicos, se estes reflectirem problemas sociais ou estruturais da agricultura no seu contexto regional respectivo (por exemplo, forte emigração, envelhecimento acentuado da população local ou das explorações agrícolas, acesso particularmente difícil às infra-estruturas públicas, fraca densidade populacional). Além disso, importa também verificar até que ponto é tida em conta a proximidade de aeroportos, de tanques de petróleo, de aterros, de zonas militares ou de cabos de alta tensão em regiões protegidas.

Ao invés, os critérios socioeconómicos não podem significar a exclusão da classificação de zonas desfavorecidas para aquelas zonas agrícolas que sofrem de desvantagens para a exploração mas que apresentam, por exemplo, um elevado valor acrescentado turístico.

3.12.7 A promoção e a qualificação do capital humano são também uma questão central para as zonas desfavorecidas, precisamente devido às condições locais. Os Estados-Membros devem, portanto, definir a sua política de apoio de modo a que as medidas de formação e de aconselhamento completem de uma forma útil as medidas de ajuda à superfície destinadas às regiões rurais.

3.12.8 A Comissão Europeia, os Estados-Membros e as regiões são convidados a mostrar melhor do que até aqui de que forma as indemnizações compensatórias contribuem para a realização do objectivo definido, ou seja, a manutenção de uma agricultura activa numa paisagem aliciante. Um acompanhamento deste tipo tem estado em falta e deve ser aplicado.

3.12.9 A Comissão Europeia deve examinar igualmente em que medida as alterações climáticas podem afectar as regiões desfavorecidas.

Reflexões sobre a concessão de indemnizações compensatórias às zonas desfavorecidas

3.13 A Comissão Europeia ainda não indicou claramente se pretende proceder a outras modificações para além da reclassificação das zonas desfavorecidas durante a revisão das indemnizações compensatórias, por exemplo, ao nível da concessão destas.

Se for esse o caso, o CESE considera que se devem ter em conta os seguintes aspectos:

3.13.1 A concessão das indemnizações compensatórias sob a forma de pagamento por superfície é em princípio pertinente, mas em casos devidamente justificados devia ser possível fixar regras para a pecuária quando esta é uma característica típica necessária à preservação da organização agrícola da região em causa (por exemplo, a criação de gado bovino e ovino em regiões de pasto).

3.13.2 No quadro da concessão das indemnizações compensatórias, é também de associar adequadamente as regulamentações comunitárias e as regulamentações nacionais e regionais, de forma a que as características específicas locais sejam tidas suficientemente em conta.

3.13.3 Mesmo que a crítica generalizada de uma compensação excessiva possa ser refutada no exame dos balanços conta-

bilísticos das explorações agrícolas, parece, porém, necessário estabelecer uma distinção interna para a concessão das indemnizações compensatórias. Se o montante das indemnizações concedidas por hectare ultrapassar um determinado valor mínimo, os Estados-Membros e as regiões devem modular esse montante em função do grau de desvantagem.

3.13.4 A fim de garantir a sustentabilidade das explorações agrícolas, é indispensável que os agricultores possam ter mais confiança na concessão das indemnizações ao longo do tempo. Em alguns Estados-Membros, os pagamentos flutuam claramente de um ano para o outro em função da situação do orçamento nacional.

3.14 O CESE sublinha que uma eventual modificação das regiões beneficiárias comporta riscos consideráveis para a estrutura agrícola e para a preservação da paisagem cultural. Seria necessário proceder a uma análise de risco e uma avaliação de impacto nas regiões que viessem a ser excluídas do benefício das indemnizações compensatórias. Em geral, os agricultores terão grandes dificuldades em compensar a perda das indemnizações com outras actividades, por exemplo, uma intensificação da produção. Da mesma forma, seria de prever não só períodos de transição suficientes mas também cláusulas específicas para os casos graves, a fim de evitar rupturas estruturais nas explorações agrícolas.

3.15 O CESE chama a atenção para o facto de o conceito de «zonas desfavorecidas» ser muito difícil de explicar à opinião pública. As «zonas desfavorecidas» podem incluir paisagens culturais de valor e beleza particulares mas que também têm a característica de serem muito difíceis de explorar em termos agrícolas. Os habitantes destas zonas desfavorecidas têm muitas vezes grande orgulho na sua história, tradições e beleza da paisagem da «sua» região, aspectos que representam um grande potencial em termos de desenvolvimento regional. Infelizmente, o conceito «indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas» não é adequado para os habitantes se identificarem com a «sua» região. Convém analisar se o conceito de «zonas desfavorecidas» não poderá ser substituído por um outro, que reflectisse melhor esses potenciais e características específicas. Tal poderá contribuir para uma melhor aceitação das indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Balanço a meio percurso (health check) e futuro da PAC após 2013»

(2008/C 44/17)

A Comissão Europeia solicitou ao Presidente do Comité Económico e Social Europeu, Dimitris DIMITRIADIS, por ofício de 10 de Maio de 2007, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer sobre o «Balanço a meio percurso (health check) e futuro da PAC após 2013».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 1 de Outubro de 2007, tendo sido relator Adalbert KIENLE.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 116 votos a favor, 2 contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu muito se regozija com o facto de lhe ter sido solicitada pela Comissão Europeia, numa fase tão precoce, a elaboração de um parecer exploratório sobre o tema «Balanço a meio percurso (health check) e futuro da PAC após 2013».

1.2 A reforma da Política Agrícola Comum de 2003 levou a uma mudança radical do paradigma. As intervenções reguladoras nos mercados agrícolas foram drasticamente reduzidas, a associação dos pagamentos directos à produção é desde então mais excepção do que regra e, não obstante o alargamento da UE, os meios financeiros destinados à PAC diminuíram substancialmente. A UE tem contribuído assim bastante mais para a liberalização do comércio agrícola mundial do que qualquer outro seu concorrente.

1.3 Os agricultores, mas também as empresas da indústria transformadora, estão a atravessar uma fase de adaptação extremamente difícil. Na opinião do CESE, estes actores estão dispostos a reagir à nova situação com empreendedorismo e um esforço de adaptação às condições de mercado, desde que vejam cumpridas as promessas que lhes foram feitas no âmbito das reformas e lhes seja oferecida segurança suficiente ao nível jurídico e de planeamento. Isso sobretudo por se observar, ao nível mundial, uma forte procura de produtos alimentares e energias renováveis e se dar cada vez mais valor à segurança de abastecimento.

1.4 O CESE concorda com a prioridade dada pelo «Health check» à simplificação das formalidades administrativas para a gestão dos prémios e o cumprimento das obrigações associadas à ecocondicionalidade, bem como «à análise da eventual adaptação das disposições existentes aos desafios futuros» (ver ponto 6.3).

1.5 No âmbito do debate sobre o futuro da Política Agrícola Comum após 2013, o CESE considera indispensável adaptar os objectivos da PAC (artigo 33.º do Tratado CE) às circunstâncias e aos desafios actuais.

1.6 A UE adere inteiramente ao modelo agrícola europeu e à multifuncionalidade. O CESE recorda, todavia, que esta posição não é sem mais nem menos conciliável com uma liberalização cada vez maior, até porque as expectativas que a sociedade europeia coloca à agricultura são e serão sempre elevadas.

1.7 É preciso ter em mente que a liberalização do comércio agrícola tornará os mercados agrícolas mais voláteis e instáveis. As alterações climáticas apontam no mesmo sentido. Por isso, a UE terá de dispor, também futuramente, de instrumentos capazes de estabilizar os mercados agrícolas. O CESE recomenda que, para tal, se debata e desenvolva sistemas alternativos.

1.8 Em princípio, o sistema de quotas leiteiras expirará em 31 de Março de 2015. O CESE chama, porém, a atenção para o facto de muitas das regiões desfavorecidas pela natureza dependerem da produção leiteira e considera, por isso, oportuno elaborar atempadamente propostas para assegurar a produção nestas regiões.

1.9 O CESE remete para o seu recente parecer sobre a «Evolução das indemnizações compensatórias para zonas desfavorecidas a partir de 2010»⁽¹⁾, que tem por objecto a necessidade de dar apoio específico às zonas que sofrem de desvantagens de carácter natural.

1.10 O CESE está convencido de que os pagamentos directos às explorações agrícolas continuarão a ser necessários futuramente. Para lograr e garantir a aceitação pública, os pagamentos directos terão de ser justificados em termos de funcionalidade.

1.11 O segundo pilar (política de desenvolvimento rural) reveste uma importância ainda maior para garantir a multifuncionalidade da agricultura. O CESE defende, por conseguinte, o aumento da dotação financeira destinada ao segundo pilar. Há exemplos suficientes para demonstrar que as ajudas dirigidas para objectivos precisos podem preservar e criar empregos nas zonas rurais.

2. Introdução

2.1 A UE tem todos os motivos para estar orgulhosa com o êxito da integração europeia nos últimos cinquenta anos. A Política Agrícola Comum (PAC) é um elemento essencial desta evolução sem precedentes a partir da entrada em vigor dos Tratados de Roma, em 1 de Janeiro de 1958. A política agrícola é ainda hoje o único domínio totalmente «comunitarizado».

⁽¹⁾ NAT/356.

2.2 É, por isso, motivo de gáudio constatar que os cidadãos da UE revelam, na sua maioria, uma atitude positiva em relação à agricultura e à PAC. É este o resultado inequívoco de uma representativa sondagem de opinião ⁽²⁾. Subsistem ainda em certos quadrantes da opinião pública e dos meios de comunicação social críticas à PAC, mas estas dizem em geral respeito a disfunções antigas já há muito superadas.

2.3 As alterações da PAC em consequência da reforma agrária de 2003 (completada depois disso por reformas noutros sectores do mercado) foram muito mais longe do que as reformas anteriores.

2.3.1 A reforma foi motivada pela necessidade de uma orientação mais forte para o mercado e do reforço da competitividade da agricultura. Deveria ser assim mais fácil defender a PAC no âmbito das negociações da OMC e corresponder melhor às novas expectativas alimentadas pela sociedade em relação à produção agrícola.

2.4 Os políticos não se cansam de afirmar que, graças à reforma agrícola, os agricultores e as empresas associadas à agricultura (transformação e comercialização) poderão confiar de novo na previsibilidade dos instrumentos da PAC. O CESE recordou já por várias vezes com veemência esta necessidade.

2.5 Em Dezembro de 2005, aquando da conclusão do acordo sobre o orçamento comunitário para 2007-2013, o Conselho Europeu solicitou à Comissão Europeia que procedesse em 2008-2009 à verificação das receitas e das despesas, abrangendo todas as vertentes das políticas comunitárias.

2.5.1 Já antes fora planeado passar em revista as medidas adoptadas no âmbito da reforma da PAC através de um balanço a meio percurso (*health-check*). A Comissão assevera que não se trata de realizar uma nova reforma, mas antes de examinar em que medida foram alcançados os objectivos da reforma da PAC e até que ponto serão necessários ajustamentos.

2.6 No Outono de 2007 será lançado um amplo debate sobre o assunto. Está anunciada para 20 de Novembro uma comunicação com propostas concretas da Comissão e as propostas legislativas estão previstas para o primeiro semestre de 2008 ⁽³⁾. Independentemente desse balanço, haverá que ponderar sobre a configuração da PAC após 2013.

⁽²⁾ Eurobarómetro 276, «Europeus, Agricultura e Política Agrícola Comum — 2006». http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_de.htm (apenas em alemão, inglês e francês).

88 % dos inquiridos declaram que a agricultura e as zonas agrícolas são fundamentais para o futuro da Europa, 49 % consideram positiva a dissociação das ajudas, e mais inquiridos consideram o orçamento previsto adequado (45 %), demasiado elevado (16 %) e demasiado reduzido (15 %). 58 % dos inquiridos são de opinião que os meios canalizados para a agricultura devem manter-se no nível actual (32 %) ou serem aumentados (26 %).

⁽³⁾ Intervenção da comissária Mariann Fischler no Parlamento Europeu em 7 de Maio de 2007 (SPEECH/07/288).

3. A reforma da PAC em 2003 — Uma mudança radical de paradigma

3.1 As alterações à PAC, prenunciadas já no âmbito da Agenda 2000 e concretizadas pela reforma agrícola de Junho de 2003, deram origem a uma mudança radical do paradigma:

3.1.1 Os pagamentos por exploração foram dissociados de toda a obrigação em termos de produção. A dissociação é justamente o núcleo da reforma, sendo neste momento de 85 % a percentagem dos pagamentos dissociados.

3.1.2 Os pagamentos directos («prémio único por exploração») passaram a ficar subordinados ao respeito de certas normas em matéria de protecção ambiental, de segurança alimentar, de fitossanidade e de saúde e bem-estar dos animais (ecocondicionalidade).

3.1.3 Houve severas limitações às acções reguladoras dos mercados agrícolas mediante intervenções, armazenamento ou restituições à exportação.

3.1.4 Os instrumentos de controlo quantitativo remanescentes (por exemplo, as quotas de produção) serão suprimidos gradualmente.

3.1.5 Não obstante o alargamento e as novas tarefas a realizar, as despesas associadas à PAC serão, no período de 2007-2013, 7,8 % inferiores a 2006.

3.2 O CESE adverte para o facto de, em 2008, a percentagem dos recursos afectados à PAC corresponder a 43,6 % do orçamento geral da UE (anteprojecto de orçamento da Comissão), deixando pela primeira vez de ser a fatia mais substancial do orçamento. Também convém recordar que as despesas decorrentes de medidas de apoio ao mercado perfaziam em 1997 ainda 35 mil milhões de euros, ou seja, 85 % do orçamento agrícola. Em 2007, foram ainda previstos para esta finalidade 5,7 mil milhões de euros (13 %). O montante das restituições à exportação não ultrapassa os mil milhões de euros, quando em 1997 ascendia ainda a 6 mil milhões de euros ⁽⁴⁾.

3.3 A redução das despesas da PAC em simultâneo com o aumento do número dos beneficiários (essencialmente devido ao alargamento da UE) significa que são prováveis cortes em várias medidas de apoio.

3.4 Na opinião da Comissão, um motivo essencial para a reforma foi reforçar a posição da UE na defesa do modelo agrícola europeu nas negociações da OMC. Ao reformar a PAC, a UE avançou consideravelmente nesse sentido. A Comissão salienta que as propostas feitas até à data no âmbito da Ronda de Doha da OMC estão em consonância com a reforma da PAC de 2003. Mas as opiniões divergem a este respeito.

⁽⁴⁾ Fonte: Comissão da UE, planos orçamentais.

3.5 O CESE constata com apreensão que a PAC anda cada vez mais à deriva. As diferenças na transposição nacional da PAC aumentaram claramente com a reforma de 2003. Mas este facto é igualmente relevante para a concorrência dentro do mercado interno.

4. A agricultura europeia adapta-se a novas condições-quadro

4.1 De acordo com as decisões do Conselho Europeu de 2003 e 2005 sobre o orçamento da UE, a PAC passou a fazer parte do quadro financeiro comunitário. Há neste âmbito orientações políticas bem claras com validade até 2013. Os agricultores precisam agora do tempo necessário para se adaptarem às novas condições-quadro.

4.2 Em consequência da descida dos preços institucionais, da limitação das medidas de apoio ao mercado e da maior abertura dos mercados às importações, os preços pagos ao produtor na UE-15 continuaram a baixar, em termos reais, entre 2000 e 2005 ⁽⁵⁾.

4.3 A Comissão espera que a dissociação resulte não só na estabilização dos rendimentos ⁽⁶⁾, mas contribua também para melhorar a situação dos rendimentos da agricultura ⁽⁷⁾. No entanto, a evolução dos rendimentos em 2005 e 2006 não chega ainda para confirmar esta expectativa. Aliás, são de esperar em 2007 aumentos substanciais de rendimento, não por último graças ao aumento dos preços das matérias-primas agrícolas nos mercados mundiais.

4.4 O CESE referiu claramente no seu parecer sobre a «Revisão da PAC 2003» ⁽⁸⁾ que, para garantirem os padrões exigidos pela ecocondicionalidade, as empresas agrícolas teriam de suportar encargos administrativos e custos próprios à exploração mais elevados. Serão também necessários, em muitos casos, investimentos mais avultados, sobretudo no sector pecuário. As experiências até à data revelam já que, sobretudo os agricultores com explorações mais pequenas ou com um desempenho económico mais fraco, não estão ainda, na sua maioria, em condições de arcar com esse tipo de despesas.

4.5 Com a dissociação dos pagamentos directos, os agricultores terão de aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelo mercado. Mas as adaptações às condições de mercado exigem frequentemente investimentos por vezes com grande intensidade de capital, mas outras vezes também com um investimento financeiro muito reduzido, requerendo, em contrapartida, um forte apoio ao nível do aconselhamento. O segundo pilar prevê ajudas para a reconversão das explorações e para a realização de investimentos. A fiabilidade da política é um dos factores essenciais para motivar o sector agrícola — e acima de tudo os novos proprietários das explorações agrícolas — a adaptar-se a uma nova situação e a realizar os investimentos requeridos.

⁽⁵⁾ EuroStat, «Producer price indices»: Produtos vegetais -9,3 %, produtos animais -15,8 %.

⁽⁶⁾ DG Agricultura, Memo/03/10.

⁽⁷⁾ Avaliação intercalar da PAC — COM(2002) 394 final.

⁽⁸⁾ JO C 208 de 3.9.2003, p. 64 — NAT/178.

5. A agricultura europeia deve tirar partido do seu potencial

5.1 Há alguns meses que são perceptíveis mudanças radicais nos mercados agrícolas mundiais, em consequência de uma forte procura global de produtos alimentares e de matérias-primas (provenientes da agricultura e silvicultura) e energias renováveis. Deste modo, os agricultores terão, em geral, mais alternativas de cultivo e de comercialização. Tanto a agricultura europeia como a agricultura dos países em desenvolvimento retirarão certamente também grandes benefícios desta evolução. O CESE apreciaria, contudo, que o maior aproveitamento do potencial produtivo na agricultura e na silvicultura tenha em conta as exigências de sustentabilidade e ambientais. O CESE adverte, ao mesmo tempo, que o esperado aumento da volatilidade dos mercados trará consigo riscos consideráveis.

5.2 Se forem aproveitadas as potencialidades existentes, será menor a dependência ao nível dos bens essenciais necessários à vida quotidiana. Tal poderá, além disso, contribuir para aumentar o valor acrescentado nas zonas rurais e para criar empregos nas diversas fases de produção, transformação e comercialização.

5.3 O abastecimento com energia fóssil mais barata foi considerado durante muito tempo uma vantagem. Mas a enorme dependência e o encarecimento impiedoso das matérias-primas levou, entretanto, a reflexões críticas sobre as suas eventuais implicações para os bens essenciais do dia-a-dia. A segurança de abastecimento — tanto de energia como de alimentos — adquirirá ainda mais valor e significado quando ficar claro que não poderá ser assegurada unicamente pelas importações.

5.4 O relatório da ONU sobre as alterações climáticas só vem confirmar o alarme lançado pelos cientistas em relação aos efeitos do aquecimento global. Mesmo que seja possível mantê-lo um pouco mais baixo, são de prever efeitos catastróficos: aumento das condições climáticas extremas, seca, insuficiência de água, etc., que afectarão profundamente a agricultura e a silvicultura de muitos países.

5.5 O CESE congratula-se com o facto de a UE estar cada vez mais consciente do problema abordado, designadamente, na declaração do quinquagésimo aniversário da assinatura dos «Tratados de Roma» (Declaração de Berlim). A intenção anunciada nesta declaração pelos Chefes de Estado e de Governo de assumir um «papel de liderança» no combate à pobreza e à fome e de «avançar juntos na defesa do clima», merece, na opinião do CESE, um apoio incondicional. Embora a quota-parte da agricultura da UE-15 nas emissões com influência no clima tenha diminuído 16 % entre 1990 e 2004 ⁽⁹⁾, o sector agrícola terá de esforçar-se por reduzi-la ainda mais.

⁽⁹⁾ Relatório da EEA (Agência Europeia do Ambiente) n.º 9/2006 «Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006» (Emissões de gases com efeito de estufa e projecções na Europa em 2006).

5.6 A obrigação de reduzir maciçamente as emissões de CO₂ torna necessário repensar o abastecimento de mercadorias, neste caso concreto de produtos agrícolas. A grande ampliação da rede de transportes é uma das causas fundamentais do aumento das emissões de CO₂. Mesmo que os preços dos combustíveis aumentem drasticamente, tal facto praticamente não se repercute economicamente nas importações do ponto de vista ambiental (p.ex. transportar espargos e maçãs da América Latina). É imperativo dar mais valor ao aprovisionamento com produtos alimentares e energia que não implique transportes de longo curso. Numerosos exemplos de sucesso mostram como é possível encontrar, justamente nas zonas rurais, uma solução para este problema favorável ao mesmo tempo para o ambiente e o emprego.

5.7 A decisão dos Chefes de Estado e de Governo adoptada em Março de 2007, em Bruxelas, de estabelecer uma meta vinculativa de 20 % de energias renováveis, até 2020, em relação ao consumo total de energia na UE, é um importante contributo para a redução das emissões de dióxido de carbono. Mas esta meta será apenas realizável graças ao aumento da utilização de biomassa. O CESE tem vindo a repetir que tanto os agricultores como os silvicultores estão dispostos e preparados para fornecer quantidades muito mais elevadas de biomassa como matéria-prima. O aumento da produtividade e a utilização de áreas agrícolas não cultivadas constituem um potencial considerável, conforme revelam estudos vários ⁽¹⁰⁾.

5.7.1 A retirada de terras da produção tem funcionado bem como instrumento de descongestionamento dos mercados de cereais. Mas com a reforma da PAC de 2003 e a necessidade de matérias-primas agrícolas para a produção de biocombustíveis a situação mudou de figura. O CESE apoia, por conseguinte, os planos de acabar com esta possibilidade, desde que daí não resultem efeitos negativos que importa compensar. A Comissão deveria apresentar com a maior brevidade possível estudos e propostas sobre esta matéria.

6. Balanço a meio percurso

6.1 As decisões sobre a reforma da PAC de 2003 e o acordo sobre o orçamento da UE para 2007-2013 (Perspectivas Financeiras) estabeleceram igualmente objectivos para as revisões intercalares. A revisão prevista da reforma da PAC é designada por «Health-Check», ou seja, balanço a meio percurso. A comunicação sobre este tema está anunciada para 20 de Novembro de 2007 e as respectivas propostas legislativas para a Primavera de 2008. O CESE será consultado sobre a matéria.

6.2 O CESE chama a atenção para o facto de o Conselho Europeu, quer em Dezembro de 2002, quer em 2005, nas deci-

⁽¹⁰⁾ Comunicação da Comissão «Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis» SEC(2006) 142 — COM(2006) 34 final; Estratégias de utilização da biomassa no contexto europeu (Institut für Energetik und Umwelt, Leipzig) e «How much bionergy can Europe produce without harming the environment?» (Qual a quantidade de bioenergia que a Europa pode produzir sem prejuízo para o ambiente?) — Relatório da EEA (Agência Europeia do Ambiente) n.º 7/2006.

sões sobre as Perspectivas Financeiras, ter fixado metas das quais se infere que tanto o orçamento da UE para a agricultura como as medidas de política agrícola serão aplicáveis até 2013. Foi muito provavelmente uma reacção do Conselho à forma como fora realizada a anterior revisão intercalar, sentida muitas vezes como uma quebra de confiança, ou seja, o que fora anunciado como revisão revelou-se de facto como a reforma mais draconiana da história da PAC.

6.3 Fazer um balanço a meio percurso não é mais do que avaliar até que ponto foram realizados os objectivos da reforma da PAC. O que importa sobretudo é apurar em que casos será preciso adaptar as normas existentes para

— simplificar e facilitar a sua aplicação e

— remover os obstáculos a uma aplicação orientada para fins específicos das medidas de reforma acordadas.

Na opinião do CESE, é indispensável ter em conta a cadeia de criação de valor acrescentado em toda a sua extensão, ou seja, nas fases de produção, transformação e comercialização.

6.4 Na opinião do CESE, o «health check» deveria incidir prioritariamente nas disposições administrativas associadas aos prémios por exploração, bem assim na realização do objectivo da ecocondicionalidade. As indicações dadas até à data pela Comissão apontam justamente para simplificações concretas desse tipo. No entanto, para evitar que a ecocondicionalidade continue a ser um foco de distúrbios, o CESE considera fundamental que os agricultores adiram a este princípio.

6.5 Na agricultura estão a surgir dúvidas sobre se o «health check» não implicará afinal também reformas substanciais, por exemplo, no sistema de dissociação dos pagamentos directos. O CESE só pode aconselhar que tais dúvidas sejam banidas por declarações inequívocas da Comissão.

6.6 A reforma da PAC de 2003 assegurava aos agricultores que as novas condições-quadro se manteriam em vigor até ao fim de 2013, o que deve em princípio ser válido para o conjunto das medidas de reforma.

6.7 O CESE concorda, todavia, com a intenção da Comissão de definir em tempo útil uma opinião abrangente sobre medidas adequadas e oportunas no âmbito do «Futuro da PAC a partir de 2013», designadamente no atinente à extinção do sistema das quotas leiteiras em 31 de Março de 2015 ou das consequências inevitáveis da supressão das restituições à exportação. Também é necessário, ainda antes de lançar o debate sobre as próximas Perspectivas Financeiras, dar uma explicação convincente sobre a necessidade de manter, após 2013, uma PAC operacional com dotações financeiras adequadas, no interesse comum da UE.

6.8 O CESE recorda, a propósito, as expectativas dos novos Estados-Membros de continuarem, após 2013, a usufruir plenamente dos instrumentos da PAC. O «health check» presta-se perfeitamente para avaliar se são necessárias diligências neste sentido.

7. Considerações sobre o futuro da PAC

7.1 A PAC tem por base os objectivos enunciados no artigo 33.º do Tratado CE: assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos, assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores e incrementar a produtividade da agricultura.

7.1.1 São igualmente essenciais para a configuração da PAC as disposições do Tratado estabelecidas posteriormente sobre a protecção do ambiente, a defesa do consumidor ou a coesão.

7.1.2 O CESE defende a adequação dos objectivos fixados no Tratado CE à nova situação actual, sendo fundamental que os objectivos da PAC se coadunem com as tarefas multifuncionais da agricultura europeia e estejam à altura dos novos desafios.

7.1.3 A PAC tem desempenhado uma função determinante e imprescindível no êxito do processo de integração europeia. Reflexões no sentido de renacionalizar capítulos importantes da PAC não são um bom ponto de partida para vencer os novos desafios que a agricultura europeia tem diante de si. A globalização crescente e as prováveis consequências das alterações climáticas exigem mais do que nunca esforços conjugados.

7.1.4 A eterna contradição de objectivos com que se vê confrontada a agricultura europeia (ver parecer do CESE «O futuro da PAC») ⁽¹⁾ agravar-se-á cada vez mais, já que, por um lado, se pretende satisfazer as elevadas expectativas colocadas à produção e, por outro, tornar as explorações agrícolas competitivas a nível mundial.

7.1.5 O prosseguimento da liberalização dos mercados agrícolas (OMC, acordos bilaterais) significa uma concorrência ainda mais renhida. O aumento das condições climáticas extremas torna a produção agrícola mais insegura. Apesar disso, a sociedade continua a esperar segurança de aprovisionamento com produtos alimentares seguros e de boa qualidade e uma gestão cuidadosa dos recursos naturais, sensibilidade no tratamento dos animais e a preservação da beleza da paisagem. Satisfazer todas estas expectativas representa um desafio constante para a PAC, uma vez que o mercado lhes responde, na melhor das hipóteses, apenas em parte.

7.2 Modelo agrícola europeu — Significado e realidade

7.2.1 O modelo agrícola europeu é parte integrante da abordagem independente adoptada pela UE em matéria de política económica e social. Mesmo num contexto económico em evolução, os agricultores deverão estar à altura de realizar, de uma forma sustentada, as prestações multifuncionais que a sociedade espera deles.

7.2.2 O CESE salientou, no seu parecer sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu» ⁽²⁾ que a sua manutenção e a necessidade de adaptar a agricultura europeia às condições económicas em mutação não são opções contraditórias, aduzindo mais adiante que, após a futura ronda de negociações da OMC, terá de continuar a ser assegurada à política agrícola da UE uma margem de manobra suficiente.

7.2.3 A adesão ao modelo agrícola europeu continua válida. Especialmente marcante neste contexto foi a declaração de intenções unânime dos ministros da Agricultura, reunidos no Luxemburgo em 1997, de que a agricultura europeia terá de

- ser sustentável e competitiva,
- estar em condições de cuidar da paisagem e de preservar os espaços naturais,
- dar um contributo essencial para a vitalidade das zonas rurais,
- ir ao encontro das expectativas e exigências dos consumidores no atinente à qualidade e à segurança dos produtos alimentares, à protecção do ambiente e da saúde e bem-estar dos animais.

De realçar igualmente o Conselho Europeu do Luxemburgo, no mesmo ano, o qual estabeleceu que a agricultura europeia deveria, enquanto sector económico, «ser multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por todo o território europeu, incluindo as regiões afectadas por problemas específicos».

7.2.4 O CESE observa, contudo, com apreensão que a discrepância entre a adesão ao modelo agrícola europeu, ou seja, à multifuncionalidade da agricultura europeia, e a realidade quotidiana das explorações agrícolas aumenta em vez de diminuir.

7.2.5 Os alargamentos de 2004 e 2007 vincaram ainda mais as diferenças entre as várias estruturas das explorações e as condições de produção da agricultura da UE. Há cada vez menos **um só** tipo de agricultura, sendo, ao invés, cada vez maior a sua diversidade. Na opinião do CESE, isso não põe em causa o modelo agrícola europeu como pressuposto indispensável para a preservação da multifuncionalidade da agricultura europeia.

7.2.6 Este modelo terá apenas futuro se se lograr um equilíbrio entre considerações económicas, sociais e ambientais. Tal como defendeu no seu parecer «O futuro da PAC», o CESE considera impossível ter um sector agrícola que

- produza em condições de mercado (muitas vezes distorcidas) a nível mundial (se possível sem apoio financeiro),

⁽¹⁾ JO C 125 de 27.5.2002, p. 87-99 — NAT/122.

⁽²⁾ JO C 368 de 20.12.1999, p. 76-86 — NAT/028.

- satisfaça todas as expectativas de produção (qualidade, segurança, protecção dos recursos naturais, protecção dos animais, etc.) e, simultaneamente, consiga enfrentar os custos europeus,
- e garanta um mercado de trabalho moderno e atraente, que contribua para a protecção do trabalhador dependente e seja caracterizado por um alto nível de emprego e segurança, bem como por um elevado nível de formação e qualificação profissional.

7.2.7 O CESE não tem dúvidas de que as medidas de liberalização cada vez mais amplas e profundas instauradas pela OMC e os acordos comerciais bilaterais exercem uma pressão crescente sobre a concorrência. As normas e preceitos cada vez mais severos a que estão sujeitas a produção agrícola e a indústria de transformação na UE implicam, na maioria dos casos, custos suplementares de que estão isentos os seus concorrentes de países terceiros que usufruem, além disso, de muitas outras vantagens. Estes factos estão nitidamente em contradição com o papel multifuncional que se espera da agricultura europeia e são de grande relevância para a configuração da futura PAC e para a concepção dos instrumentos que a terão de apoiar.

7.3 Os principais instrumentos da PAC continuam a ser necessários futuramente

7.3.1 Os objectivos estabelecidos pelo artigo 33.º do Tratado CE obrigam a entrar em acção. Como ficou claro nos últimos anos, são de esperar no mundo inteiro condições climáticas extremas, que terão grande influência na produção agrícola e aumentarão muito provavelmente a instabilidade dos mercados. Urge, por conseguinte, ponderar criteriosamente que instrumentos devem ser mantidos ou aperfeiçoados.

7.3.2 O CESE salienta que a Reforma da PAC de 2003 não tinha de modo algum por objectivo suprimir anos depois alguns dos seus principais elementos. Não é plausível que a situação da concorrência da agricultura europeia ou as exigências colocadas pela sociedade à produção agrícola se alterem tão radicalmente nos próximos cinco anos que a PAC ou os seus instrumentos venham a perder a sua relevância. Antes pelo contrário, serão ainda mais numerosos os desafios que a PAC terá de enfrentar.

7.3.3 Isso é sobretudo verdade no caso da política de desenvolvimento rural (segundo pilar). O CESE tem-se manifestado repetida e expressamente a favor da afectação de meios suficientes para o seu financiamento. As medidas do segundo pilar não substituirão, contudo, as medidas do primeiro pilar abrangendo a estabilização do mercado e os pagamentos directos que continuarão a ter uma função importante na PAC a partir de 2013. Analogamente, o CESE seria contrário à utilização dos fundos para o desenvolvimento rural (segundo pilar) nas intervenções relativas à gestão dos riscos e das crises (cfr. COM (2005) 74 final).

7.3.4 O CESE reafirma a sua tese de que é preciso disponibilizar os meios financeiros necessários para o cumprimento das tarefas comunitárias. É, pois, essencial, em preparação do debate previsto para 2009 sobre o futuro orçamento da UE, elucidar devidamente a opinião pública sobre as exigências a observar por uma política agrícola comum eficaz.

7.3.5 O CESE pronunciou-se por diversas vezes abertamente a favor de uma PAC funcional. Os pedidos de supressão da PAC deverão continuar a ser tomadas de posição isoladas. No entanto, há que contrariar as tendências que apontem para uma renacionalização de importantes vectores da PAC, considerados, por boas razões, exclusivamente pertencentes à esfera das competências da Comunidade.

7.4 Organizações Comuns de Mercado

7.4.1 A experiência ensina que os mercados agrícolas são especialmente vulneráveis às flutuações dos preços. Grandes flutuações de preços emitem muitas vezes sinais enganosos que podem levar a perdas consideráveis desvantajosas, a longo prazo, para os consumidores.

7.4.2 Na opinião do CESE, os argumentos de reputados economistas agrícolas no estudo que elaboraram em 1997 a pedido da Comissão, intitulado «Towards a common agricultural and rural policy for Europe»⁽¹³⁾ (Para uma política agrícola e rural comum), para justificar a estabilização dos mercados agrícolas, terão ainda mais razão de ser no futuro:

- risco elevado devido à dependência das condições climáticas;
- forte dispersão geográfica de numerosas pequenas explorações, que suportam encargos decorrentes de pesados investimentos de capital e prediais, sem mobilidade, com margens de gestão extremamente limitadas;
- dependência bastante rígida de processos de desenvolvimento e de crescimento condicionados pelas estações do ano e pela biologia;
- obrigação de oferta regular de produtos, no caso de se tratar de bens de primeira necessidade.

7.4.3 Estes argumentos para a adopção de medidas de estabilização do mercado não se tornaram de modo algum obsoletos com a evolução verificada entretanto nos mercados agrícolas mundiais, até porque são de esperar novos desafios. O CESE recomenda, por conseguinte, uma análise acurada de cada passo no sentido da liberalização ou da supressão dos instrumentos de estabilização do mercado existentes e das suas possíveis consequências.

7.4.4 As reformas agrícolas de 1999 e 2003 representaram um avanço inequívoco para a liberalização das organizações comuns de mercado: redução dos preços institucionais (p.ex. preços de intervenção e preços indicativos), supressão dos regimes de intervenção, redução do reembolso das despesas de armazenamento e dissociação dos pagamentos directos ligados à produção. Este processo de reformas prosseguiu em 2004 no caso do tabaco, azeitonas, algodão e lúpulo, em 2005 do açúcar e, em 2007, no sector das frutas e produtos hortícolas. A organização de mercado do vinho continua em debate.

⁽¹³⁾ European Economy n.º 5/97.

7.4.5 Após a conclusão das negociações da Ronda de Doha, haverá uma mudança na situação dos mercados agrícolas da UE. O mesmo sucederá se as negociações forem concluídas com base nas concessões já feitas, por exemplo, a supressão das restituições à exportação até 2013 e a redução dos direitos aduaneiros ainda existentes entre os 35 e os 60 %. Segundo cálculos da Comissão, isso significará para a agricultura europeia uma perda de cerca de 20 mil milhões de euros.

7.4.6 Na opinião do CESE, a adesão à multifuncionalidade e às obrigações estabelecidas pelo artigo 33.º do Tratado CE exigirão, também no futuro, medidas que

- permitam fazer face aos riscos da instabilidade crescente dos mercados agrícolas,
- assegurem que uma produção respeitadora das normas severas que lhe são impostas não deixe de ter sentido face a importações que não obedecem às exigências comunitárias e
- contribuam para garantir, também futuramente, uma oferta variada de géneros alimentícios.

7.4.7 O CESE recorda que os mercados da UE são já há muito os mais abertos do mundo. A UE é também um dos mercados de escoamento mais importantes dos produtos dos países em desenvolvimento e das economias emergentes. O volume dos produtos agrícolas fornecidos à UE por estes países, com isenção ou uma grande redução dos direitos aduaneiros, é superior às exportações para o Canadá, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia, no seu todo. Impõe-se um debate sobre o facto de serem importados produtos agrícolas e géneros alimentícios produzidos e transformados em condições que a sociedade europeia não aceitaria no seu território.

7.4.8 Face ao exposto, as preferências comunitárias e os instrumentos eficazes de descongestionamento do mercado, por exemplo medidas de armazenamento, devem, na opinião do CESE, ser mantidos futuramente, sempre que a evolução do mercado o exija. O armazenamento tem também a função de prevenir crises. Até à data, não surgiram quaisquer alternativas convincentes capazes de proteger os agricultores da instabilidade dos mercados agrícolas. O CESE considera oportuno estudar, com base na experiência de alguns países, como os EUA e o Canadá, possíveis modelos talhados à medida da situação europeia. Deve-se assegurar que a UE continue a produzir alimentos seguros de alta qualidade para os seus cidadãos, o que apenas será possível se os agricultores receberem rendimento que lhes permita e os incentive a permanecer na agricultura.

7.4.9 A UE não conseguiu ainda que fossem negociadas na Ronda de Doha da OMC as «questões não comerciais» (normas ambientais e sociais, saúde e bem-estar dos animais, etc.). O CESE espera que a Comissão insista firmemente neste ponto nas negociações da OMC a decorrer neste momento. Mas só ajudas directas não são suficientes para garantir a longo prazo uma produção cumpridora de normas elevadas. Enquanto persistirem na concorrência mundial grandes desigualdades nas condições de produção e nas normas impostas, é imprescindível uma protecção adequada nas fronteiras. Esta protecção não deverá

ser comprometida por uma política de vistas curtas, como faz rezear a proposta mais recente da UE aos Estados ACP (América Latina, Caraíbas e Pacífico) de isentar as suas importações do pagamento de direitos aduaneiros. Futuramente, a UE deveria subordinar a oferta de outras vantagens comerciais à observância de requisitos mínimos, especialmente no âmbito de acordos bilaterais relativos a produtos agrícolas.

7.4.10 A utilização entretanto muito restritiva do instrumento «restituições à exportação», no âmbito da organização comum de mercado, evidencia bem o que significará suprimir esses subsídios em futuras situações de crise do mercado. O CESE espera que a Comissão apresente finalmente uma análise exaustiva das presumíveis consequências para o sistema agrícola comunitário caso sejam extintas as restituições à exportação.

7.4.11 Uma maior consciência das normas exigentes aplicadas à produção de géneros alimentícios, em todas as suas fases, poderia contribuir para melhorar as receitas do mercado. Este aspecto terá no futuro ainda mais relevância para o modelo agrícola europeu. O CESE defende a afectação de meios comunitários para apoiar as campanhas de informação e de publicidade organizadas para o efeito. Também seria conveniente que a Comissão se empenhasse firmemente, nas negociações da OMC, a favor da protecção adequada das indicações geográficas na rotulagem dos produtos.

7.4.12 O CESE examinou minuciosamente no seu parecer sobre «O futuro da PAC» todos os aspectos relacionados com o tema «gestão da oferta», tendo concluído que as medidas de regulação da quantidade podem ter uma função importante. É, todavia, incontestável a erosão crescente do sistema das quotas leiteiras a que se tem assistido nos últimos anos.

7.4.13 Um estudo efectuado pela Comissão em 2002 ⁽¹⁴⁾ concluiu que a extinção do regime das quotas leiteiras na UE (a 15) provocaria perdas de rendimento no valor de mais de 7 mil milhões de euros. A produção leiteira aumentaria 12 %, perspectivando-se um corte de mais de 35 % nos preços. Estas alterações na produção leiteira teriam um impacto económico e regional. Enquanto não houver clareza sobre o modo de compensar esta evolução, há que evitar decisões definitivas sobre os regimes de quantidades no sector leiteiro.

7.4.14 Em conformidade com a decisão do Conselho de Ministros da Agricultura da UE no atinente à reforma da PAC de 2003, o regime de quotas leiteiras será extinto em 2015. Segundo a Comissão, esta decisão não será de modo algum alterada. De resto, também não é de esperar do Conselho «Agricultura» uma maioria qualificada que permita o seu prolongamento. Face à grande importância da produção leiteira, sobretudo para a manutenção da actividade agrícola em muitas regiões desfavorecidas, seria útil ter uma visão clara do impacto e das inevitáveis consequências da extinção do regime de quotas. O CESE considera, por isso, urgente a elaboração de um programa proactivo específico para as regiões que serão afectadas pela extinção do regime de quotas leiteiras, a fim de garantir aí a continuidade da produção.

⁽¹⁴⁾ SEC(2002) 789, documento de trabalho da Comissão «Relatório sobre as quotas leiteiras».

7.4.15 Em termos gerais, sem a produção agrícola ou pecuária, muitas regiões com desvantagens naturais correm o risco de perder a sua viabilidade económica. O CESE considera, por isso, que será necessário analisar em profundidade, por regiões e sectores, o futuro do sector agrícola após 2013, para que possa enfrentar com garantias os desafios e as mudanças que estão à sua espera.

7.5 Pagamentos directos às explorações agrícolas

7.5.1 Os pagamentos directos passaram a ser, a partir da reforma da PAC de 1992, um instrumento fundamental e imprescindível desta política, uma vez que os rendimentos do mercado por si só não bastam para assegurar um nível de vida aceitável e o funcionamento da exploração agrícola. Com isso teve-se igualmente em conta que as explorações agrícolas

- face à descida dos preços, já não conseguem cobrir os custos associados a um grande número de produtos, independentemente das receitas do mercado e,
- ao explorarem a terra no respeito de severas normas de produção, têm muitas vezes custos de produção superiores aos de uma produção idêntica fora da UE e fornecem serviços de interesse público reivindicados pela sociedade;
- recebem uma compensação pelas desvantagens naturais nas regiões desfavorecidas.

7.5.2 O CESE considera indispensável que se adopte, futuramente, uma abordagem funcional em relação aos pagamentos directos e se garanta a protecção a longo prazo desses instrumentos da PAC. Para ter uma aceitação generalizada, cada tipo de pagamento directo terá de ser devidamente motivado.

7.5.3 Por este motivo, o CESE defende uma clara distinção entre os vários tipos de pagamentos directos. O sistema de pagamentos directos introduzido em 1992, em consequência da descida dos preços, terá futuramente a função de uma remuneração por prestações não cobertas pelos preços de mercado. Estes pagamentos directos têm uma função diversa dos previstos em programas ambientais específicos destinados a premiar, no futuro, prestações ambientais específicas através de incentivos ao abrigo do segundo pilar ou dos concebidos para compensar desvantagens naturais (indenização compensatória).

7.5.4 Estes pagamentos directos, amplamente dissociados após a reforma da PAC em 2003, têm já hoje e, na opinião do CESE, terão ainda mais no futuro uma função essencial na preservação da multifuncionalidade da agricultura europeia. O respeito das normas severas impostas à produção, designadamente por motivos associados à protecção do ambiente e da saúde e bem-estar dos animais ou à segurança dos alimentos, implica custos de que estão isentos os seus concorrentes dos países terceiros. Estes estão, porém, vinculados a prestações que a sociedade espera receber e que o mercado não consegue por si só garantir totalmente nas condições de concorrência existentes. O CESE considera que a compensação por pagamentos directos com fins específicos, efectuados actualmente através de um prémio único por exploração, terá de continuar impreterivelmente ao abrigo do primeiro pilar.

7.5.5 Os antigos prémios ligados à produção foram já dissociados em 85 %, tendo adoptado a forma de «regime de pagamento único por exploração». Cada pagamento está subordinado ao cumprimento de certas obrigações decorrentes da ecocondicionalidade. O CESE aplaude as propostas da Comissão pensadas para superar as dificuldades surgidas na prática.

7.5.6 É decisivo que estes pagamentos não sejam futuramente postos em causa, nem na sua concepção básica nem na sua amplitude, e que continuem a ter uma base financeira suficiente. É importante que lhes subjaza uma justificação sólida e suficiente aos olhos da sociedade, sem o que não será possível mantê-los aos níveis actuais para lá de 2013.

7.6 Política de desenvolvimento rural

7.6.1 90 % do território da UE é ocupado por zonas rurais, sendo a maior parte das terras utilizadas pela agricultura e a silvicultura. Com uma percentagem de aproximadamente 15 % do valor acrescentado gerado na UE, a cadeia alimentar é, segundo o Eurostat, a terceira maior fonte de emprego.

7.6.2 Na edição especial da *Newsletter* da Comissão Europeia sobre «O desenvolvimento rural ao serviço do emprego e do crescimento» (Março 2006), refere-se que, sem a PAC, muitas zonas rurais da Europa enfrentariam problemas económicos, sociais e ambientais importantes, aduzindo que as medidas de desenvolvimento rural, em especial, podem desempenhar um papel significativo na promoção e manutenção da prosperidade nas zonas rurais. O CESE remete, a propósito, para o seu parecer intitulado «Desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER)»⁽¹⁵⁾, no qual declara que, «para assegurar a sustentabilidade económica e social [das zonas rurais] será necessário ter em consideração o contributo da Política Agrícola Comum, com os seus dois pilares, no interesse da preservação e da criação de postos de trabalho na totalidade do território europeu, nomeadamente através do fomento de actividades agrícolas e/ou não agrícolas competitivas, baseadas na inovação.»

7.6.3 O CESE considera alarmantes os resultados do estudo encomendado pela Comissão «Study on Employment in Rural Areas» (Emprego nas zonas rurais) de Maio de 2006. A crer nos dados por ele fornecidos, na UE-15, haverá um retrocesso no número de empregados na agricultura, no período de 2000 a 2014, de 4 a 5 milhões, e nos novos Estados-Membros (inclusive na Roménia e na Bulgária) de 3 a 6 milhões suplementares.

7.6.4 O CESE salienta que uma política global em prol das zonas rurais carece de uma abordagem extensiva ao sector na sua íntegra. Dada a sua orientação temática, a promoção do desenvolvimento rural correspondente ao segundo pilar tem a desempenhar um papel próprio e não pode substituir, por esse motivo, outros instrumentos de desenvolvimento e revitalização das zonas rurais. A estratégia de emprego da UE é indivisível e deverá incluir igualmente a preservação e a multiplicação dos postos de trabalho na agricultura e na silvicultura.

⁽¹⁵⁾ JO C 234 de 22.9.2005, p. 32-40 — NAT/256.

7.6.5 O CESE chama a atenção para um novo estudo da Fundação Património Natural Europeu (EURONATUR) sobre o tema «Arbeit und Einkommen in und durch die Landwirtschaft» (Trabalho e rendimento na agricultura e através dela). Tomando como exemplo a região Hohenlohe, o estudo comprova que, não obstante a internacionalização dos mercados agrícolas, o aumento da concorrência e a concentração da transformação contribuem não só para preservar os empregos existentes na agricultura como para criar outros. A utilização adequada das ajudas financeiras terá um forte impacto económico e estrutural em termos de emprego nas zonas rurais.

7.6.6 A «Política de desenvolvimento rural da UE» tem ligação directa com a PAC e deve ser entendida como um instrumento para a agricultura e a silvicultura. O CESE considera essencial manter esta abordagem o mais tempo possível e assegurar a aplicação coerente dos dois pilares da PAC. O reforço da competitividade, o reconhecimento das prestações ambientais da agricultura e da silvicultura e o papel de ponte para melhorar as estruturas das zonas rurais são elementos estratégicos com uma função indispensável e complementar dos instrumentos do primeiro pilar da PAC.

7.6.7 No plano formal, o financiamento do desenvolvimento rural distingue-se do primeiro pilar pelo facto de dispor de um fundo próprio, o que faz sobressair o alcance da reorientação política induzida pela reforma. As negociações sobre as «Perspectivas Financeiras 2007-2013» redundaram numa dotação financeira insuficiente do segundo pilar, o que foi criticado pelo CESE em vários dos seus pareceres. Na opinião do CESE, as várias funções da PAC têm de ser salvaguardadas, pelo que quaisquer medidas de modulação dos pagamentos directos do primeiro pilar devem ser conformes a esta assunção. Se, no futuro, houver uma transferência de dotações financeiras do primeiro para o segundo pilar, esta só pode ocorrer caso estas

dotações financeiras sejam utilizadas para apoiar as tarefas multifuncionais da agricultura. Deste modo, dar-se-á um contributo importante para o emprego nas zonas rurais.

7.6.8 O CESE recomenda o aumento perceptível dos meios financeiros consignados às medidas do segundo pilar. Também defende que todos os recursos que a UE economiza actualmente nas restituições à exportação e noutros instrumentos de descongestionamento do mercado sejam desde logo afectados especificamente a projectos de fomento das zonas rurais.

7.6.9 O CESE convida a Comissão a clarificar em que consiste concretamente a distinção entre o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O CESE está preocupado com o facto de o segundo pilar ser progressivamente considerado como a fonte de financiamento de todos os investimentos imagináveis.

7.6.10 O CESE é favorável a que o eixo 3 do regulamento FEADER possa financiar também medidas fora da agricultura e da silvicultura, considerando, todavia, que estas deveriam ter um nexo claro e não hipotético com a produção primária. O CESE opõe-se aos projectos de financiamento de, por exemplo, sistemas de cablagem para redes de banda larga ou do programa GALILEO. Os fundos de desenvolvimento regional tradicionais poderiam ser úteis para este efeito.

7.6.11 Na opinião do CESE, importa ter em conta que, face à diversidade das exigências dos vários Estados-Membros e em consonância com o princípio da subsidiariedade, estes devem ter uma margem de manobra suficiente para aplicar as medidas de desenvolvimento rural. Nesta óptica, o co-financiamento nacional dos programas é um factor essencial de co-responsabilidade propícia à aplicação adequada de cada uma das medidas.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Alterações climáticas e a estratégia de Lisboa»

(2008/C 44/18)

Em 25 e 26 de Julho de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre: *Alterações climáticas e a estratégia de Lisboa*.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente (Observatório do Desenvolvimento Sustentável) que emitiu parecer em 1 de Outubro de 2007, sendo relator Ernst Erik Ehnmark.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 As alterações climáticas tornaram-se no nosso encontro com o destino. As alterações climáticas não são apenas uma ameaça ao bem-estar, mas também à nossa sobrevivência. Trata-se de uma ameaça realmente global, que se vai agravando à medida que as emissões de poluentes aumentam.

1.2 Os cientistas afirmam que temos um prazo de 10 a 15 anos para travar o aumento das emissões. A conclusão é óbvia: não há tempo a perder.

1.3 O Comité Económico e Social (CESE) solicita urgentemente à Comissão que lance programas e medidas para aplicar os objectivos ambiciosos fixados em Março deste ano pelo Conselho Europeu. Os cidadãos estão à espera de sinais claros sobre prioridades e medidas. A Europa deveria liderar a aplicação e não apenas a planificação.

1.4 Atenuar as alterações climáticas exige um esforço abrangente e duradouro. Uma vez que as alterações climáticas afectarão todas as partes da sociedade, tanto o sector público como o privado terão de assumir as suas responsabilidades.

1.5 O CESE sublinha a necessidade de medidas transparentes para que seja possível ao cidadão executá-las e, ao mesmo tempo, seguir-lhes o exemplo. As medidas têm de ser planeadas e aplicadas segundo uma abordagem «da base para o topo».

1.6 O CESE salienta a necessidade de esforços duradouros de comunicação e de consulta com os cidadãos e as comunidades locais.

1.7 O CESE recomenda vivamente que a Estratégia de Lisboa para a competitividade e o emprego inclua um esforço significativo contra as alterações climáticas. A Estratégia de Lisboa já contém um compromisso para com o desenvolvimento sustentável. É agora o momento de integrar o combate às alterações climáticas.

1.8 Usar a Estratégia de Lisboa como instrumento e torná-la «verde» significa, para a UE, utilizar uma estrutura existente, com uma metodologia bem estabelecida e um sistema de coordenação que funciona eficazmente. A UE tem de maximizar a eficiência e usar sinergias existentes sempre que possível.

1.9 O CESE apresenta um mapa para integrar as questões das alterações climáticas na Estratégia de Lisboa. É particularmente importante a capacidade da Estratégia de Lisboa de alcançar consensos amplos em torno de objectivos e medidas comuns.

1.10 O CESE sublinha a necessidade de desenvolver uma série de orientações integradas de combate às alterações climáticas, a incluir na Estratégia de Lisboa. Como sucede com outras orientações da Estratégia, estas serão sujeitas aos mesmos procedimentos de avaliação e comparação, incluindo o método aberto de coordenação.

1.11 As alterações climáticas podem agravar as actuais distorções e fossos sociais, quer na UE quer noutras regiões. A mudança do clima põe à prova a nossa capacidade de solidariedade. O objectivo deve ser gerir a adaptação e atenuar as consequências sem aumentar o desemprego ou as distorções sociais. O combate não pode levar ao aumento do número de cidadãos que vivem na pobreza. O CESE salienta a importância de uma Estratégia de Lisboa contínua que combine competitividade, coesão social e acção contra as alterações climáticas.

1.12 O financiamento do combate às alterações climáticas tem de combinar recursos do sector público e do privado. A este respeito, o Banco Europeu de Investimento tem um papel fundamental a desempenhar. O próprio orçamento da UE deveria indicar os domínios em que os recursos estão a ser dirigidos para medidas contra as alterações climáticas. O CESE recomenda vivamente que a Comissão desenvolva instrumentos para produzir um PIB «verde».

1.13 Combater as alterações climáticas pode gerar efeitos competitivos positivos. Os mercados globais estão à procura de novas soluções de poupança de energia, por exemplo na área dos transportes. Deveriam ser reforçados os investimentos em investigação e desenvolvimento. A aprendizagem ao longo da vida é, mais do que nunca, essencial.

1.14 A tarefa que se avizinha pode ser descrita como um teste à democracia participativa. Os cidadãos esperam ser consultados. Os parceiros sociais têm um papel extremamente importante a desempenhar neste processo, enquanto pontes entre os cidadãos e os governos. O diálogo social a todos os níveis é um instrumento fundamental. A sociedade civil organizada terá um papel essencial, nomeadamente na área da economia social.

1.15 O CESE continuará fortemente empenhado no combate às alterações climáticas. Está preparado para dar contributos concretos, como já está a acontecer com a Estratégia de Lisboa. O CESE trabalhará dentro do espírito de solidariedade entre pessoas e gerações, internamente (na UE) e externamente.

1.16 O combate que se avizinha requererá uma liderança política dedicada e competente.

2. Um programa comunitário ambicioso contra as alterações climáticas

2.1 O Conselho Europeu de Março do corrente ano adoptou um programa ambicioso e enérgico contra as alterações climáticas. O plano de acção inclui um objectivo de 20 % de energias renováveis na diversificação energética da UE, uma redução de 20 % dos gases com efeito de estufa (GEE) até 2020 (e mesmo de 30 % em certas condições) e a meta a longo prazo de reduzir as emissões de GEE na UE de 60 a 80 % até 2050. Além disso, foi decidido promover a eficiência energética na UE em 20 % até 2020. Com esse plano de acção, a UE assume a liderança mundial nos esforços de luta contra as alterações climáticas.

2.2 O Conselho Europeu foi menos claro no respeitante aos instrumentos para alcançar esses objectivos. A Comissão Europeia foi convidada a apresentar propostas para decisões futuras. A Comissão lançou igualmente uma consulta pública sobre a adaptação às alterações climáticas.

2.3 Várias intervenções salientaram a urgência do processo. Por exemplo, o Presidente da Comissão, José Manuel Durão Barroso, afirmou que a UE deveria continuar a liderar na luta contra as alterações climáticas e a encorajar os outros países a imitá-la: «A liderança provém do empenho da UE em diminuir as emissões de 20 % até 2020; o incentivo consegue-se explicando que iremos mais longe se outros se juntarem a nós. Ao fim e ao cabo trata-se do aquecimento global, não do aquecimento europeu».

2.4 «As propostas da Comissão sobre energia e alterações climáticas constituem um elemento essencial da agenda de Lisboa para o crescimento e o emprego», afirmou ainda o Presidente da Comissão. A Estratégia de Lisboa, adoptada em 2000, estabeleceu o objectivo de «tornar a UE no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social». A política energética foi definida em 2006 pelo Conselho Europeu como uma das quatro prioridades da Estratégia de Lisboa. O ponto 11 das orientações integradas para o crescimento e o emprego para o triénio em curso também recomenda que os Estados-Membros aproveitem o potencial das energias renováveis e da eficiência energética para o crescimento, o emprego e a competitividade.

2.5 A UE deverá encontrar um equilíbrio entre a competitividade, a coesão e as ameaças cada vez mais prementes das alterações climáticas. O objectivo do presente parecer é explorar as formas de cooperação e os conflitos existentes ou potenciais do combate às alterações climáticas.

2.6 O custo de reduzir as emissões de GEE para os níveis actuais em 2030 foi recentemente estimado em mais de 200 mil milhões de dólares⁽¹⁾. Um relatório recente da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas reparte esse custo da seguinte forma:

- Indústria: 38 mil milhões de dólares
- Edifícios, sobretudo isolamento: 50 mil milhões de dólares
- Transportes: 90 mil milhões de dólares
- Resíduos: mil milhões de dólares
- Agricultura: 30 mil milhões de dólares
- Silvicultura: 20 mil milhões de dólares
- Investigação tecnológica: 35-45 mil milhões de dólares.

Os dados dão testemunho da necessidade de uma acção eficaz e coordenada. A isto (como indicou, no ano passado, o relatório Stern) dever-se-iam acrescentar os elevados custos de não fazer nada. De facto, quanto mais tempo se esperar, mais dispendiosas serão as tarefas.

2.7 Financiar as tarefas que se avizinhm é um grande desafio. O CESE apela à Comissão Europeia para que lance consultas com as partes interessadas privadas e públicas para estabelecer prioridades. O Banco Europeu de Investimento tem um papel fundamental a desempenhar na coordenação de soluções financeiras.

⁽¹⁾ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC): Análise dos fluxos de investimento e financeiros actuais e previstos relevantes para o desenvolvimento de uma resposta internacional eficaz e adequada às alterações climáticas.

2.8 A estratégia de Lisboa será revista pelo Conselho Europeu de Março de 2008, devendo o novo período de programação durar até 2011. A revisão dará a oportunidade de realçar as sinergias.

3. O desafio central: concretizar sinergias

3.1 A Estratégia de Lisboa tem sido um instrumento essencial de promoção de objectivos comuns entre os 27 Estados-Membros. Isso constitui só por si um êxito. As alterações climáticas obrigam a incluir uma série de novas questões políticas na ordem do dia comunitária. O potencial de sinergias é considerável.

3.2 Desde o seu início, o conceito de sociedade baseada no conhecimento foi visto como um dos pilares essenciais da Estratégia de Lisboa.

3.3 As políticas de inovação, o apoio a centros de inovação e novas iniciativas para promover a transferência de conhecimentos da investigação para os produtos fazem parte da Estratégia de Lisboa e do programa da UE de combate às alterações climáticas. No mercado em rápido crescimento de produtos eficientes do ponto de vista energético, a Europa ocupa uma posição de líder em numerosas áreas. No entanto, a indústria transformadora da Europa poderá ser vulnerável à concorrência de produtos estrangeiros, especialmente veículos automóveis pequenos e de baixo consumo de combustível. Será importante uma maior expansão do sector dos serviços, correspondente à introdução de medidas ambiciosas contra as alterações climáticas.

3.4 A protecção do clima participa também da política energética. A Europa deve falar a uma só voz quando se trata da sua política energética em relação ao exterior. Ao actuar em conjunto, tem um poder de negociação cujos interesses — protecção do clima, segurança energética, energia a preços acessíveis — não podem ser ignorados.

3.5 As mutações climáticas podem agravar as actuais distorções e disparidades sociais. Uma política educacional ambiciosa contribuirá para evitar esta evolução.

3.6 As repercussões para o emprego das políticas de combate às alterações climáticas serão um dos temas cruciais. O objectivo deve ser gerir a adaptação e a atenuação das consequências sem aumentar o desemprego. Um panorama da indústria em mutação induzirá maior procura de formação contínua e, necessariamente, mudanças na organização do trabalho, no emprego e nos rendimentos.

3.7 É necessário o apoio firme das autoridades locais para que a luta contra as alterações climáticas seja bem sucedida. Suscitam grande interesse os projectos para criar localidades neutras em termos de carbono. É preciso trocar experiências

nesta matéria. Crescerá a procura de edifícios de baixo consumo energético como também de renovação e isolamento das casas.

3.8 A agricultura tem também um papel a desempenhar no âmbito das alterações climáticas e da Estratégia de Lisboa quer como actividade que sofre as consequências do clima quer como sector susceptível de contribuir para atenuar o impacto dessas mesmas alterações. Seria conveniente incentivar a investigação agronómica a prosseguir os trabalhos no sentido de uma menor utilização de *inputs* agrícolas ou da adaptação das técnicas de trabalho do solo, mantendo-se, porém, o máximo rendimento, e velar por que no futuro se possa dispor de novas variedades que melhor se adaptem às alterações climáticas. Não se deveria perder de vista a vertente da produção de matérias-primas agrícolas para fins não alimentares. Deveria prever-se uma formação contínua adaptada ao sector.

3.9 Problemas relacionados com o clima, como a desertificação e a subida do nível do mar, influenciarão a utilização dos Fundos Estruturais. Outro factor são as pessoas que vivem em zonas periféricas onde o aumento dos preços da energia irá criar problemas muito concretos. Manter as condições de vida é um aspecto para o qual as redes criadas no quadro da Estratégia de Lisboa poderão dar um contributo valioso através do intercâmbio de experiências.

3.10 Todos estes exemplos dão uma ideia de como urge coordenar as acções no âmbito da Estratégia de Lisboa e do Programa Europeu para as Alterações Climáticas.

4. Para uma nova definição de crescimento

4.1 Tanto em termos económicos como numa perspectiva de alterações climáticas é importante que se adoptem medidas que visem o objectivo do «crescimento sustentável» fixado pela Estratégia de Lisboa. Por conseguinte, o novo programa trienal da Estratégia de Lisboa deveria examinar atentamente a definição de «crescimento». Deverá promover-se o crescimento neutro, ou mesmo positivo, do ponto de vista do carbono.

4.2 O Comité salientou, por diversas vezes, que não se pode continuar a medir o crescimento com critérios meramente quantitativos; é preciso, ao invés, um novo conceito de crescimento cujo principal critério seja a sustentabilidade. Os critérios de sustentabilidade prevêm, obviamente, a dissociação do aumento das emissões de gases com efeito de estufa. Chama, por isso, mais uma vez a atenção da Comissão e do Conselho para que:

— verifiquem se realmente há incompatibilidade entre a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável e o combate às alterações climáticas, por um lado, e a Estratégia de Lisboa, por outro, em especial à luz do produto interno bruto como indicador de bem-estar social e prosperidade económica; e

— estabeleçam os requisitos de um novo «indicador de bem-estar» mais adequado aos princípios da sustentabilidade, que poderia ser designado por «crescimento inteligente» ou «PIB verde».

5. Transportes — Um sector de conflitos?

5.1 O sector dos transportes é uma área onde o conflito de objectivos é particularmente grave. A Estratégia de Lisboa sublinha a importância de corredores e redes de transportes adequados. Mas isto teve como consequência que muito do trabalho se centrasse na expansão do transporte rodoviário, entrando em contradição absoluta com o combate às alterações climáticas.

5.2 Com o actual crescimento económico dos países da União Europeia, o volume de transportes rodoviário está a aumentar rapidamente e alguns cálculos apontam para um crescimento de 40 % até 2020. A isto acresce o crescimento do transporte aéreo. Até à data ainda não se dissociou o crescimento do transporte do crescimento das emissões de gases com efeito de estufa, e não se vislumbra receita mágica. Os biocombustíveis não serão capazes de substituir os combustíveis fósseis num futuro próximo e, muito provavelmente, os esperados melhoramentos técnicos na eficiência dos combustíveis e dos motores não poderão compensar o aumento previsto do volume de transporte.

5.3 O novo plano trienal da Estratégia de Lisboa deveria abordar a questão dos transportes igualmente na perspectiva das mutações climáticas. O objectivo deveria ser o de dotar a UE de um sistema de transportes adequado, mas os transportes deverão tomar na devida consideração o impacto no clima. O facto de o transporte ferroviário de mercadorias registar apenas um crescimento marginal é um sinal de alarme muito sério. Este aspecto já foi posto em evidência, o ano transacto, no Livro Branco sobre os Transportes que se centrava no transporte rodoviário e aéreo e não no transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores. Se analisarmos os Fundos Estruturais, verificamos claramente que uma quantidade considerável de recursos é gasta de uma forma que não contribui para a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, muito pelo contrário.

5.4 Nos próximos vinte cinco a cinquenta anos (o horizonte temporal fixado pelo Conselho Europeu para as questões ligadas às alterações climáticas), a Europa terá de encontrar estruturas de transporte que sejam simultaneamente eficientes e defensoras dos objectivos em matéria de clima. Por que razão, para citar apenas um exemplo, ainda não se legislou no sentido de se transportar mercadorias mais urgentes por comboios de alta velocidade (TGV), como já foi referido em debates sobre a matéria?

5.5 O aumento do volume do transporte rodoviário significa também que os camiões mais antigos — com motores poluentes — vão continuar a circular apesar de produzirem grandes quantidades de gases com efeito de estufa. A Comissão deveria encetar consultas sobre métodos de modernização das

frotas de camiões velhos e, em última análise, sobre a eliminação gradual de veículos antiquados e ineficientes. Além disso, há que tomar medidas em relação à procura. Devem ser criados incentivos para reduzir o volume total dos transportes e mudar para modos de transporte mais sustentáveis.

6. Um roteiro para integrar as questões respeitantes às alterações climáticas e a Estratégia de Lisboa

6.1 Os objectivos fixados para a acção da UE em matéria de alterações climáticas requerem um trabalho notável de numerosas instituições e actores, o que pressupõe que se utilizem os métodos de trabalho e as experiências da Estratégia de Lisboa.

6.2 Antes de tudo, será extremamente importante que a Estratégia de Lisboa, com a sua abordagem dos três pilares, incorpore os objectivos das alterações climáticas no seu programa operacional de forma a acelerar os progressos nos domínios prioritários.

6.3 Um programa de trabalho que vise um esforço integrado da UE para minorar as alterações climáticas e se adaptar a esta situação terá que considerar os aspectos que adiante se explanam.

6.4 A Comissão Europeia deverá rever os programas em curso de forma a traduzir as preocupações climáticas no actual orçamento. No próximo exercício orçamental haverá que reorientar recursos significativos para o combate às alterações climáticas. Mas é provável que já no presente exercício seja necessário proceder a essa transferência. Importa sublinhar que a responsabilidade máxima por esse programa de trabalho compete à esfera nacional.

6.5 A Comissão Europeia apresentará propostas legislativas sobre energias renováveis e emissões no início de Dezembro, tornando assim possível ao Conselho Europeu tomar as necessárias decisões, em Março de 2008, no contexto da definição das orientações para o próximo período trienal da Estratégia de Lisboa. Será uma oportunidade para promover uma execução conjunta.

6.6 É particularmente importante que a Comissão Europeia consiga que os seus serviços e unidades trabalhem de forma coordenada. O CESE já sublinhou em inúmeras ocasiões que a coordenação interna é extremamente importante.

6.7 Há que fazer um maior esforço de comunicação e de informação em torno das propostas da Comissão e das decisões do Conselho de forma a sensibilizar os cidadãos e a promover iniciativas a nível local e regional.

6.8 À luz das futuras propostas sobre energias renováveis e redução de emissões, o CESE quer sublinhar a importância do diálogo estreito e contínuo com os parceiros sociais e a sociedade civil organizada. O CESE recomenda que o diálogo social seja utilizado como um dos muitos fóruns de informação e consulta. É imperioso que a sociedade civil organizada participe também nas deliberações.

6.9 As propostas para o referido roteiro poderiam resumir-se do seguinte modo:

- avaliação dos objectivos operacionais por períodos de três anos,
- integração das alterações climáticas nas orientações de política geral nos domínios económico e social,
- inclusão das questões referentes às alterações climáticas nos programas nacionais anuais sobre os progressos da Estratégia,
- envolvimento das partes interessadas, em particular ao nível nacional e local,
- relatórios comparativos sobre os progressos realizados, a elaborar pela Comissão,
- generalização do uso do método aberto de coordenação para incluir as questões relacionadas com as alterações climáticas,
- participação activa dos meios de comunicação social e das organizações das partes interessadas na prestação de informações actualizadas aos cidadãos sobre os progressos realizados,
- apoio a projectos inovadores, em especial a nível local, para o desenvolvimento de plataformas neutras em carbono (ver o exemplo do Reino Unido).

6.10 Possíveis exemplos de avaliação comparativa das questões atinentes às alterações climáticas na Estratégia de Lisboa:

- aumento de 2 % ao ano da parte do transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores,
- utilização crescente de lâmpadas económicas em edifícios públicos (determinada percentagem por ano),
- organização, uma vez por ano, de jornadas escolares de informação para todos os alunos.

7. Papel dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada

7.1 As alterações climáticas e a Estratégia de Lisboa são dois desafios essenciais para a União. É imperioso que as acções e os programas sejam elaborados e decididos da base para o topo e não o inverso. Os parceiros sociais e a sociedade civil organizada devem ser associados a este trabalho.

7.2 O CESE está disposto a contribuir com a sua rede de interlocutores.

8. Necessidade de liderança política

8.1 O Conselho Europeu tomou uma decisão firme sobre os objectivos para reduzir as emissões de gases de efeito de estufa.

8.2 O que isto significa concretamente para o dia a dia das nossas sociedades e dos nossos cidadãos é a grande questão. Que tipo de sociedade queremos? De que modo poderá o modelo social europeu adaptar-se aos múltiplos desafios decorrentes das alterações climáticas? Como conseguirá ele dar resposta simultaneamente a exigências de competitividade, coesão social e desenvolvimento sustentável num ambiente globalizado? Estes deveriam ser alguns dos temas do debate contínuo sobre o tipo de sociedade que os cidadãos pretendem.

8.3 Em diversos pareceres emitidos nos últimos anos, o CESE vincou a necessidade de liderança política no trabalho sobre alterações climáticas e desenvolvimento sustentável. Esta exigência não é menos importante nos dias de hoje.

8.4 As alterações climáticas são um fenómeno que se desenvolve com rapidez. Os cidadãos estão inquietos. Precisa-se, agora, de uma liderança política construtiva à escala europeia e nacional e, muito em particular, ao nível local.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Crédito e exclusão social na sociedade da abundância»

(2008/C 44/19)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Crédito e exclusão social na sociedade da abundância».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 59 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Na falta de uma orientação comunitária, os diversos Estados-Membros têm vindo a desenvolver os seus próprios sistemas jurídicos nacionais de prevenção, tratamento, recuperação e acompanhamento dos cidadãos e das famílias em situação de endividamento excessivo.

1.2 Face à crescente e preocupante evolução do fenómeno nas últimas décadas e tendo em especial conta o alargamento da União Europeia e o recente agudizar da situação em termos globais, o CESE, de há muito atento ao desenvolvimento da situação e às consequências sociais do endividamento excessivo em termos de exclusão e de justiça social e de perturbação na realização do mercado interno, decidiu reabrir a discussão pública desta questão com a sociedade civil e as demais instituições comunitárias, com vista à identificação e implementação de medidas, de âmbito comunitário, tendentes à definição exacta, ao controle e ao tratamento do fenómeno, nos seus vários aspectos, sociais, económicos e jurídicos.

1.3 A diversidade dos sistemas instituídos nos países que os desenvolveram, não só na Europa como no resto do mundo, aliada à sua ausência em outros países, potencia uma situação de desigualdade de oportunidades, geradora de injustiça social, de um lado e de efeitos de distorção à plena realização do mercado interno, de outro lado, a justificar uma necessária e proporcional intervenção da União Europeia, e para a qual existe a indispensável base jurídica no direito originário.

1.4 No presente Parecer passam-se em revista as principais questões suscitadas pelo fenómeno do endividamento excessivo, equacionam-se as soluções encontradas a nível nacional, dá-se conta das dificuldades encontradas e das falhas detectadas, avalia-se a dimensão global do fenómeno, reflecte-se sobre as lacunas ao nível do conhecimento e dos métodos e procura-se identificar pistas e encontrar áreas de actuação possível a nível comunitário.

1.5 Sugere-se mesmo a criação de um Observatório Europeu do Endividamento que acompanhe a evolução do fenómeno a

nível europeu, possa funcionar como fórum de diálogo de todos os interessados e proponha, coordene e avalie o impacto de medidas da sua prevenção e contenção.

1.6 Tem-se, no entanto, a consciência de que uma aproximação com esta natureza e este âmbito só poderá ser levada a cabo se a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, em estreito diálogo com a sociedade civil organizada, onde se acham representados os principais interessados na matéria (famílias, trabalhadores, consumidores, instituições financeiras, etc.) resolverem integrar o tema nas suas prioridades de acção.

1.7 Nessa medida, saúdam-se os indícios de que a Comissão terá recentemente despertado para o assunto e recomenda-se vivamente que lhe dê o indispensável seguimento em termos de estudos de base, de consultas e de propostas legislativas e outras, pertinentes e adequadas, a iniciar com a publicação de um Livro Verde que defina e identifique os termos da questão e onde se dê voz a todos os interessados, mediante alargada consulta pública.

1.8 Mais se apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que façam suas as grandes preocupações de que este Parecer procura dar conta por parte da sociedade civil e as incluam como prioridade nas respectivas agendas políticas.

2. Introdução

2.1 Em si mesmo, é incontestável que o crédito tem permitido aos cidadãos europeus melhorarem a sua qualidade de vida e acederem a bens e serviços essenciais que de outro modo não alcançariam ou só o fariam ao fim de muito tempo, como sucede com a habitação ou o meio de transporte individual. No entanto, se não for contratado de forma sustentável — quando haja problemas laborais graves, quando o peso mensal das dívidas ultrapasse um valor razoável do rendimento mensal disponível, quando o número de créditos seja muito elevado e quando não exista alguma poupança capaz de amortecer situações pontuais de perda de rendimento — pode conduzir a situações de endividamento excessivo.

2.2 Aliás, a questão do endividamento excessivo e das suas consequências sociais não é nova, podendo, no limite, ir buscar-se a sua origem à Antiguidade Clássica, mais precisamente à crise agrária que a Grécia conheceu no século VI aC e às medidas tomadas por Sólon (594/593 aC) de abolição das dívidas dos pequenos proprietários agrícolas, entretanto reduzidos à escravatura e vendidos, e da sua consequente libertação e reintegração na vida social e produtiva de Atenas, como cidadãos livres ⁽¹⁾.

2.3 Mas é inquestionavelmente nos nossos dias que o fenómeno se generaliza, assume contornos preocupantes e ganha as consciências como questão social, numa sociedade marcada por profundos contrastes e onde as assimetrias assumem cada vez maiores proporções e a solidariedade enfraqueceu.

2.4 É neste contexto que ganha um sentido especial a questão da exclusão bancária, com tal se significando a marginalização social de quantos, por razões diversas, se vêem inibidos de aceder aos serviços financeiros de base ⁽²⁾.

2.5 O presente Parecer procura identificar as principais causas desta situação, a dimensão do problema, os remédios mais utilizados e o porquê de se procurar uma solução a nível comunitário.

3. Dimensão do problema

3.1 Exclusão social e exclusão bancária

3.1.1 De acordo com o Relatório do Eurobarómetro, de Fevereiro de 2007 ⁽³⁾, cerca de 25 % dos cidadãos europeus acham-se em risco de cair em situação de pobreza e 62 % crêem que esse é um risco que pode suceder a qualquer um, a qualquer momento da sua vida.

3.1.2 Segundo os dados do Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social, de 2007, da Comissão Europeia, em 2004, 16 % dos cidadãos da EU15 encontravam-se abaixo do limiar da pobreza, que corresponde a 60 % do rendimento médio de cada país ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Como dá conta Aristóteles na sua «Constituição dos Atenienses», (nomeadamente no Ponto 6, onde se pode ler: «Depois de se haver tornado senhor da situação, Sólon libertou o povo tanto no presente como para o futuro ao proibir os empréstimos sob garantia pessoal. Além disso, promulgou leis e procedeu a um cancelamento das dívidas, fossem privadas ou públicas, medidas que os Atenienses designam por "seisachtheia", porque vieram a desfazer-se de um fardo».ed. Calouste Gulbenkian, 2003, pag 28) e cuja «identidade» de situações terá pesado na interessante intervenção de Udo REIFNER «Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society» durante a Conferência sobre Direito Privado e as Várias Culturas da Europa, realizada na Universidade de Helsínquia, a 27 de Agosto de 2006. De recordar que a prisão por dívidas se manteve na maioria dos países europeus até ao século XX.

⁽²⁾ Sobre este tema ver o recente contributo de Georges GLOUKOVIEZOFF intitulado «From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?» in «New Frontiers in Banking Services», Luísa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA e Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

⁽³⁾ Cf. Special Eurobarometer 273, *European Social Reality*, 2007.

⁽⁴⁾ Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007, aprovado pelo Conselho a 22.2.2007 (COM(2007) 13 final de 19.1.2007).

3.1.3 Em termos qualitativos, a pobreza corresponde à ausência ou insuficiência de recursos materiais para a satisfação das necessidades vitais do indivíduo e é a face mais visível da exclusão social, que remete o indivíduo para a periferia da sociedade e alimenta sentimentos de rejeição e de auto-exclusão.

3.1.4 A dimensão e os contornos da exclusão social dependem, em cada país, de diversas variáveis, como o sistema de segurança social, o comportamento do mercado de trabalho, o funcionamento do sistema de justiça e das redes informais de solidariedade. Os imigrantes, as minorias étnicas, os idosos, as crianças com idade inferior a 15 anos, as pessoas de baixo rendimento e baixa escolaridade, as pessoas com deficiência e os desempregados são dos grupos mais vulneráveis ao risco de pobreza e de exclusão social.

3.1.5 Na generalidade dos países europeus, as tendências de consumo apontam para a perda de importância relativa das despesas em bens alimentares, bebidas e tabaco, vestuário e calçado em detrimento do aumento relativo das despesas com a habitação, transportes e comunicações, serviços de saúde, serviços culturais e outros bens e serviços como os cuidados de saúde, as viagens turísticas e os serviços de hotelaria e restauração ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Esta nova distribuição das despesas familiares tende a reflectir-se no recurso ao crédito. O crédito ao consumo em sentido amplo, que inclui quer a aquisição de bens de consumo, quer da habitação, encontra-se hoje fortemente associado aos novos padrões de consumo e acompanha de perto as suas tendências e oscilações. Assim, o aumento do peso relativo das despesas relacionadas com o conforto da habitação ⁽⁶⁾, os transportes ou as viagens representam todas elas aquisições frequentemente realizadas a crédito.

3.1.5.2 Favorável, igualmente, ao aumento do consumo a crédito é o facto de este ter perdido a conotação negativa de pobreza ou de culpa na condução da vida ou do negócio, principalmente nos países de formação católica dominante, por oposição aos países de orientação protestante, e de se ter vulgarizado sobretudo nas grandes cidades. A publicidade intensa e sistemática das instituições financeiras para captação de novos clientes encoraja essa vulgarização. Para além disso, o crédito ao consumo confere *status* e facilita a camuflagem do estrato social, ao permitir adoptar um estilo de vida característico de uma classe superior à sua. O crédito é, ainda, para muitas famílias, uma forma corrente de gestão do orçamento familiar (sobretudo, os cartões de crédito), cujos riscos são reconhecidos, mas para os quais não há informação suficiente, remédios eficazes, nem estão ainda satisfatoriamente quantificados.

⁽⁵⁾ Cf. Eurostat — *Les nouveaux consommateurs*, Larrousse 1998.

⁽⁶⁾ Ainda que sem esquecer a diferença profunda da sua natureza, mesmo em termos de direitos fundamentais.

3.1.6 Estas condicionantes de natureza social e cultural são sustentadas também por factores económicos e financeiros, como a forte descida das taxas de juro na última década, a perda de hábitos de poupança, a manutenção de taxas de desemprego relativamente baixas e o crescimento económico (apesar da crise dos finais da década de noventa que, no entanto, não assumiu a gravidade de outros tempos). A isso acresce a desregulamentação de que foi alvo todo o mercado de crédito a partir de finais da década de 70 e princípios de 80⁽⁷⁾, que provocou uma forte expansão e a multiplicação de entidades que concedem crédito, incluindo algumas que não estão sujeitas às regras de controlo e supervisão financeira, e o aumento da concorrência entre si, com a consequente despersonalização da relação banco/cliente.

3.1.7 Todos estes factores, em conjunto, fazem da sociedade europeia uma sociedade cada vez mais dependente da concessão de crédito para permitir a satisfação de necessidades essenciais dos seus cidadãos. As taxas crescentes de endividamento na generalidade dos Estados-Membros ilustram bem essa realidade⁽⁸⁾.

3.1.8 Se contratado de forma sustentável — quando não haja problemas laborais graves, quando o peso mensal das dívidas não ultrapasse um valor razoável do rendimento mensal disponível, quando o número de créditos não seja muito elevado e quando exista alguma poupança capaz de amortecer situações pontuais de perda de rendimento — o crédito contribui para os cidadãos europeus poderem melhorar a sua qualidade de vida e acederem a bens e serviços essenciais que de outro modo não alcançariam ou só o fariam ao fim de muito tempo, como sucede com a habitação ou o meio de transporte individual.

3.1.9 No entanto, a perspectiva de algo correr menos bem na vida pessoal ou familiar que impeça de continuar a liquidar pontualmente os compromissos assumidos é um risco a que estão sujeitos todos os que celebram contratos de crédito. Deste modo, um endividamento normal, controlado, pode transformar-se, por razões diversas, em endividamento excessivo, incontrolado.

3.2 Noção e medida do endividamento excessivo

3.2.1 Falar de endividamento excessivo ou de *sobreendividamento* é falar das situações em que o devedor se vê impossibilitado, de forma duradoura, de pagar o conjunto das suas dívidas, ou em que existe uma ameaça séria de que o não possa fazer no momento em que elas se tornem exigíveis⁽⁹⁾. No entanto, os

termos precisos desta noção variam consideravelmente entre os Estados-Membros e a sua definição, a nível europeu, está ainda por fazer⁽¹⁰⁾. Saúda-se, por isso, a recente iniciativa da Comissão Europeia de contratar um estudo para esse efeito⁽¹¹⁾.

3.2.2 Se o conceito em si não é unívoco e a sua delimitação isenta de dificuldades, a forma de medir o endividamento excessivo também suscita divergências. Igualmente em estudo encomendado pela Comissão Europeia⁽¹²⁾, foram identificadas três fórmulas ou modelos para medir o endividamento excessivo: o modelo administrativo⁽¹³⁾, o modelo subjectivo⁽¹⁴⁾ e o modelo objectivo⁽¹⁵⁾.

3.2.3 Uma das principais dificuldades na avaliação da dimensão do endividamento excessivo na Europa diz respeito à falta de estatísticas fiáveis ou à impossibilidade de estabelecer comparações com os dados existentes, dadas as diferentes metodologias, conceitos e intervalos de medição utilizados. Esta será

⁽¹⁰⁾ O conceito de sobreendividamento que subjaz às mais diversas iniciativas regulatórias deduz-se sobretudo das normas legais que fixam as condições de acesso a um qualquer procedimento de reestruturação do passivo, seja ele do tipo extrajudicial ou judicial. Assim, por exemplo, o direito francês admite o acesso aos *devedores de boa fé que estejam manifestamente impossibilitados de fazer face ao conjunto das suas dívidas profissionais vencidas ou vincendas* (artigo L.331-2 do *Code de la Consommation*). Do mesmo modo, a lei finlandesa (1993) considera sobreendividado ou insolvente, o devedor que *não tenha condições para pagar as suas dívidas logo que elas se tornem exigíveis, devendo tratar-se de uma incapacidade permanente e não apenas acidental ou transitória*. Outros países, porém, limitam-se a definir um conjunto de requisitos procedimentais e pessoais para o acesso aos regimes de tratamento do sobreendividamento, sem se arrisarem a definir esta figura. É o caso dos direitos belga (Loi du 5 juillet 1998, modificada pela Loi du 19 avril 2002) e norte-americano (*Bankruptcy Code*, na revisão de 2005).

⁽¹¹⁾ «*Common operational European definition of over-indebtedness (Contract n.º VC/2006/0308, de 19.12.2006)*», financiado pela Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades e conduzido pelo Observatoire de l'Épargne Européenne.

⁽¹²⁾ «*Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (contract n.º B5-1000/00/000197)*», elaborado pelo OCR Macro para a DG SANCO.

⁽¹³⁾ No modelo administrativo, a medida do sobreendividamento é dada pelas estatísticas oficiais referentes aos procedimentos formais de tratamento destes casos. Esta opção deixa de fora uma parte da realidade, pois nem todos os devedores em dificuldades recorrem a procedimentos oficiais e legais. Além disso, a variedade de soluções jurídicas existentes nos países europeus impede que se possam fazer comparações rigorosas entre eles.

⁽¹⁴⁾ O modelo subjectivo baseia-se na percepção dos indivíduos ou das famílias sobre a sua solvência financeira. Consideram-se sobreendividadas as famílias que afirmam ter grandes dificuldades em pagar todas as suas dívidas ou as que afirmam já não o conseguir fazer. Este critério suscita também dificuldades de operacionalização que comprometem a comparabilidade dos dados. São cada vez mais os autores que chamam a atenção para os enviesamentos dos indivíduos — *overoptimism, underestimation of risk and hyperbolic discount* — quando se trata de avaliar a sua sustentabilidade financeira e decidir sobre o recurso ao crédito.

⁽¹⁵⁾ O modelo objectivo utiliza como medida da incapacidade a situação económico-financeira do agregado familiar, isto é, a relação entre a dívida total e o rendimento líquido ou rendimento líquido e património. Esta é a fórmula geralmente utilizada pelas instituições financeiras e também por algumas ordens jurídicas nacionais. Embora não seja isento de problemas, como, por exemplo, o de saber até que ponto o comportamento do devedor, a sua honestidade e boa fé devem influir no acesso a um sistema de saneamento e perdão de dívidas, afigura-se como o critério que permitirá estabelecer algumas comparações e servir de base à elaboração de um conceito jurídico comum.

⁽⁷⁾ Esta situação ocorreu nos novos países da adesão apenas durante a década de noventa.

⁽⁸⁾ Cf. os valores referidos no Boletim do Banco de França, n.º 144, de Dezembro de 2005.
URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

⁽⁹⁾ Na definição exemplar de Udo REIFNER «*Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due*» (in «*Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households*»).

uma das áreas à qual a Comissão deve prestar a maior atenção, desenvolvendo os estudos necessários com vista à obtenção e ao tratamento de dados fiáveis e comparáveis.

4. Principais causas do endividamento excessivo

4.1 Os numerosos estudos sociológicos efectuados em vários Estados-Membros identificam, como principais causas de endividamento excessivo, as seguintes:

- a) desemprego e deterioração das condições laborais;
- b) alterações na estrutura do agregado familiar, como, por exemplo, o divórcio, a morte do cônjuge, o nascimento não planeado de um filho, o apoio inesperado a pessoas idosas ou inválidas, a doença ou o acidente;
- c) insucesso do auto-emprego e falência de pequenos negócios familiares a que se prestaram garantias pessoais;
- d) incentivos excessivos ao consumo e apelos ao crédito fácil, aos jogos de azar e na Bolsa e à promoção do *status* na publicidade e no marketing;
- e) aumento das taxas de juro, cujo efeito negativo se faz sentir sobretudo nos créditos de longo prazo, como o crédito à habitação;
- f) gestão deficiente do orçamento familiar;
- g) ocultação deliberada pelo cliente de informação relevante para as instituições financeiras poderem avaliar a sua solvabilidade;
- h) recurso excessivo ao cartão de crédito, ao crédito *revolving* e a formas de crédito pessoal concedidos por sociedades financeiras, com taxas de juro elevadas;
- i) obtenção de crédito no mercado informal, sobretudo pelas pessoas de baixos rendimentos, a taxas de juro usurárias;
- j) créditos utilizados para pagar outros créditos, criando um efeito «bola de neve».
- k) o facto de pessoas com deficiência que vivem isoladas da sociedade e pessoas com capacidades cognitivas reduzidas poderem ser facilmente presa de mutuantes agressivos.
- l) indisponibilidade de certas instituições financeiras para negociarem com os consumidores de menor riqueza o pagamento das suas dívidas em situações de dificuldades financeiras.

A análise sociológica do fenómeno constata, assim, um predomínio das chamadas causas passivas, embora seja de referir o peso que, nalguns países, é reconhecido à má gestão financeira⁽¹⁶⁾. Esta constatação sugere a existência de dificuldades por parte dos indivíduos em conduzir o seu orçamento de forma prudente e sustentável⁽¹⁷⁾.

4.2 A exclusão social traduz-se, normalmente, na dificuldade ou no impedimento do acesso ao mercado dos serviços financeiros de base, designadamente a abertura de conta à ordem, a posse de meios de pagamento electrónicos, a possibilidade de efectuar transferências bancárias e de contratar seguros de protecção ao crédito.

4.3 Esta exclusão financeira abrange, por maioria de razão, o acesso a crédito de baixo custo que possibilite a aquisição de bens e serviços indispensáveis à economia familiar (casa, electrodomésticos, transportes, educação), à criação do auto-emprego e à gestão de um pequeno negócio de base individual ou familiar.

4.4 Acontece que, hoje, o acesso a uma conta bancária, a certas formas de crédito, e a meios electrónicos de movimentação de contas, são condição essencial para, por seu turno, aceder a bens e serviços essenciais. O emprego, o pequeno negócio, a casa de habitação, o equipamento doméstico, o transporte, a informação, até a alimentação, o vestuário e o lazer passam pelo acesso ao crédito e à Banca, que assume, assim, uma especial responsabilidade social de quase serviço público.

4.5 É aqui que a linha de fronteira entre uma classe média cada vez mais numerosa e empobrecida e os definitivamente excluídos, sem abrigo, mendigos, pedintes, dependentes da caridade pública, se tende a esbater e a diluir. Ora é precisamente neste limiar da pobreza que a questão da prevenção do endividamento excessivo e do seu tratamento e recuperação ganha todo o sentido, como forma de evitar que pessoas social e economicamente inseridas ou recuperáveis, caiam irremediavelmente no ciclo da pobreza e na exclusão social.

5. Prevenção e tratamento do endividamento excessivo

5.1 Prevenção

Nos sistemas nacionais é geralmente posto o acento tónico nas medidas de prevenção do endividamento excessivo, destacando-se as seguintes:

⁽¹⁶⁾ Dados do Banco de França relativos a 2004 estimam que 73 % dos dossiers de sobreendividamento depositados nas comissões de sobreendividamento se devem a causas passivas (Banque de France, 2004).

⁽¹⁷⁾ Sobre os factores de sobreendividamento, ver o Relatório de Informação do CESE de 26.6.2000 «O sobreendividamento das famílias», relator Mr Ataíde Ferreira, onde o tema foi largamente analisado.

- a) **Uma informação mais completa e divulgada** relativa aos serviços financeiros em geral, aos seus custos e ao seu funcionamento.
- b) **A educação financeira**, incluída cedo nos currículos escolares e noutros domínios da educação e formação, como um *long-life learning process* que acompanha as necessidades e as competências dos destinatários, variáveis ao longo dos ciclos de vida e de acordo com a cultura, o sistema de valores, as características sócio-demográficas e económicas, os padrões de consumo e de endividamento dos destinatários; de destacar que, nalguns Estados-Membros, os «media» e, em particular a TV, na sua função de serviço público, com a colaboração das associações de consumidores e das próprias instituições financeiras, vêm editando programas de sensibilização para as questões do crédito e do endividamento, muitas vezes em «prime-time». Além disso, há que aproveitar as estruturas da educação para adultos, como as garantidas pelos centros de acompanhamento e aconselhamento de famílias existentes em vários países.
- c) **A criação ou o alargamento de redes de serviços de aconselhamento financeiro** que ajudem os cidadãos a fazer uma gestão equilibrada do seu orçamento, a escolher as melhores opções de financiamento dos respectivos consumos, de modo a reduzir as assimetrias de informação face às instituições financeiras e a definir planos de reembolso sustentáveis, mediante simulações «ex-ante».
- d) **Incentivos à poupança** (fiscais, sociais, educativos) como primeira linha de defesa das famílias quando são chamadas a enfrentar dificuldades financeiras e objecto de contrapublicidade para os apelos desenfreados ao crédito.
- e) **Utilização de sistemas de *credit scoring***, próprios das instituições de crédito ou contratados com empresas especializadas, para avaliar o risco de crédito dos seus clientes, permitindo estimar o risco de insolvência através da avaliação de uma multiplicidade de variáveis e o estabelecimento objectivo de limites de endividamento individual e familiar ⁽¹⁸⁾.
- f) **Garantia de pensões condignas** integradas em sistemas de segurança social eficazes por parte dos serviços públicos, pensões antecipadas e outras prestações sociais de que beneficiam pessoas excluídas do mercado de trabalho que, na prática, equivalem a sistemas de segurança social, como
- condição necessária para manter dentro da sociedade quem não tenha possibilidade de aceder a **fundos de pensões** de natureza privada ⁽¹⁹⁾.
- g) **Acessibilidade aos seguros essenciais** de securização dos créditos como protecção contra o risco financeiro ⁽²⁰⁾.
- h) **Crédito social, microcrédito e crédito abordável (*affordable*)**
- Iniciativas como o microcrédito, os *credit unions*, as *caisses d'épargne*, os fundos sociais alemães e holandeses, os bancos postais e o crédito social, são, a par de outras iniciativas emergentes nos Estados-Membros, exemplos a ter em conta na obtenção de créditos abordáveis por pessoas em risco de exclusão. O micro-crédito, por exemplo, tem servido para financiar pequenos negócios e o auto-emprego, o que permite recuperar alguns desempregados para o mercado de trabalho e para a actividade económica. A necessidade de apoio especializado (de gestão, contabilístico, comercial) aos beneficiários do micro-crédito na gestão da sua actividade por parte das entidades financeiras é recomendável e está já a ser adoptada em vários casos ⁽²¹⁾.
- i) **Crédito responsável**, significando um maior comprometimento das instituições de crédito com as necessidades e condições dos seus devedores individuais e a procura do instrumento financeiro mais ajustado às circunstâncias de cada um, ou mesmo a recusa de mais crédito em casos de risco iminente de sobreendividamento ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Sendo este um instrumento importante na gestão do risco pelas entidades financeiras, sublinha-se a necessidade de uma maior transparência sobre a composição dos sistemas de *scoring* e sua combinação com elementos subjectivos de análise para permitir uma justa e real avaliação da capacidade de endividamento dos devedores, e impedir uma decisão baseada apenas em modelos automatizados e a necessidade de as variáveis do modelo matemático serem controladas pelas autoridades públicas competentes. De considerar é também a possibilidade de os devedores terem acesso, à semelhança do que sucede em países como os EUA e a Inglaterra, ao seu *credit report*, por forma a saberem como melhorar o seu perfil de risco.

⁽¹⁹⁾ Por outro lado, há que prevenir as práticas financeiras que procuram servir-se abusivamente das pensões das pessoas mais dependentes como garantia para empréstimos desajustados da sua capacidade de reembolso. No Brasil, por exemplo, foi criado em 2004 um tipo de crédito dirigido às pessoas idosas chamado crédito consignado. Este crédito especial é descontado na pensão destas pessoas antes de elas a receberem, até um limite de 30 % do valor desse benefício. Ao oferecerem juros mais baixos do que os juros praticados no mercado, permite-lhes aceder ao crédito. No entanto, este facto parece estar a causar dificuldades financeiras nos pensionistas dos escalões mais baixos, levando-os a atrasar outros pagamentos e privando-os de recursos suficientes para assegurar as suas necessidades básicas.

⁽²⁰⁾ Os seguros desempenham uma função ambivalente em termos de exclusão social. Um seguro de vida obrigatório pode excluir do mercado de crédito as pessoas com problemas de saúde. Mas a existência de um seguro de vida pode evitar que alguém inesperadamente afectado por uma doença perca os bens segurados e com isso caia na pobreza e na exclusão.

⁽²¹⁾ Em França e na Bélgica os microcréditos ao consumo (chamados microcréditos sociais) estão a ser utilizados em regime experimental por várias redes bancárias em parceria com estruturas associativas. Até agora a experiência tem-se revelado razoavelmente positiva, mas será ainda cedo para se poder fazer um balanço definitivo. Destaca-se, no caso belga, a experiência da Credal, uma cooperativa belga de crédito social que resulta de uma parceria público-privada estabelecida entre o Governo da Região da Valónia e algumas instituições financeiras.

⁽²²⁾ Veja-se por exemplo o «Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario» assinado em 16 de Junho de 2004 em Roma entre a «Associazione bancaria Italiana» e a «Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)», a «Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)», a «Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazione e Credito (Fisac-Cgil)», a «Uil Credito, Essattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)».

j) Ficheiros de crédito

A utilização de bases de dados contendo todo o historial financeiro dos seus clientes (ficheiros de crédito positivos) ou apenas os incidentes de pagamentos (ficheiros de crédito negativos) — apesar dos riscos que, em especial quanto aos primeiros, são reconhecidos em termos de protecção da vida privada e de ineficácia nas situações de endividamento passivo, pela impossibilidade de previsão do facto futuro causador da situação, bem como pela não inclusão de outras dívidas de origem não financeira (por exemplo, dívidas dos serviços essenciais e fiscais) — permite às instituições de crédito conhecer o nível de endividamento de um cliente e fundamentar melhor uma decisão de concessão de um empréstimo.

k) **A auto e co-regulação conduzindo à elaboração de Códigos de Conduta** pelas entidades financeiras, nomeadamente em parceria com organizações de defesa do consumidor, pode ajudar a prevenir algumas práticas abusivas e a incorporar a perspectiva mais social na actividade das instituições de crédito. Este tipo de medida é útil também para reforçar o controlo da actividade das *debt collection agencies* (*empresas de recuperação de créditos*), permitindo disciplinar a forma de lidar com os devedores, como complemento de um quadro legislativo rigoroso e efectivamente aplicado.

l) Prevenção de práticas creditícias abusivas

Face a práticas predatórias e usurárias que ameaçam os grupos mais desfavorecidos da população — como por exemplo, crédito por telefone ou telemóvel com taxas de juro muito elevadas, contratos de crédito interligados com contratos de compra e venda ou de prestação de serviços que não são conhecidos, concessão de créditos para aquisição de títulos em Bolsa por vezes do próprio banco, cláusulas penais draconianas, cartões de crédito e cartões de loja com vertente de crédito de acesso fácil, exigência de garantias reais e simultaneamente de garantias pessoais (colaterais) para contratos de crédito ao consumo de pequeno montante, informação incompleta ou pouco rigorosa, publicidade dirigida a jovens — algumas autoridades nacionais, organizações de defesa do consumidor e outras ONG's, e as próprias instituições de crédito têm acordado regras e procedimentos para evitar a sua utilização. Para além dos aspectos benéficos na concessão de créditos responsáveis, tais medidas contribuem para a diminuição de distorções à concorrência no mercado e promovem a responsabilidade social das instituições de crédito.

m) Fiscalização e controlo da publicidade ao crédito

Embora legítima enquanto estratégia de promoção dos produtos financeiros, a forma como estes são publicitados justifica que seja objecto de uma fiscalização atenta por parte das autoridades públicas. Também os conteúdos publicitários, os canais e as técnicas de publicidade devem ser objecto de uma disciplina forte e harmonizada, que não permita criar nos consumidores a imagem de que o crédito

não tem riscos e de que é facilmente acessível e sem custos. Nesta área devem ser igualmente incentivadas as iniciativas de auto-regulação e co-regulação e as boas práticas empresariais. Estas iniciativas devem garantir que o mutuário tenha plena clareza sobre as condições do crédito contraído e que o mutuante assuma especial responsabilidade perante pessoas que, pelas suas capacidades psíquicas reduzidas, não estão à altura de avaliar as consequências decorrentes da assunção de um compromisso financeiro.

5.2 Tratamento e recuperação

No que diz respeito aos modelos de tratamento e recuperação dos devedores insolventes são usualmente referenciados dois modelos ou paradigmas:

5.2.1 **O modelo do *fresh start***, de matriz norte-americana e acolhida em alguns países europeus, assenta nos princípios da liquidação imediata do património não isento do devedor e no perdão directo das dívidas não pagas, excepto daquelas que não podem legalmente ser perdoadas. Este modelo assenta na responsabilidade limitada do devedor, na partilha do risco com os credores e na necessidade de recuperar o mais rapidamente possível o devedor para a actividade económica e para o consumo, e na clara não estigmatização do sobreendividado ⁽²³⁾.

5.2.2 **O modelo da reeducação**, predominante em alguns países europeus, tem por base a ideia de que o devedor falhou e merece ser ajudado, mas não deve ser exonerado sem mais do seu dever de cumprir as suas obrigações (*pacta sunt servanda*). Este modelo, assente na ideia da «culpa» do sobreendividado nem que seja por imprevisão ou mera negligência, desenvolve-se em torno da renegociação das dívidas com os credores, tendo em vista a aprovação de um plano global de pagamentos. Esse plano pode ser negociado nos tribunais ou extrajudicialmente, sendo importante aqui o papel desempenhado pelos serviços de aconselhamento e mediação de dívidas ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Para uma completa descrição crítica deste modelo, ver os escritos de Karen Gross, bem conhecida na Europa, de que se destaca «*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*», New Haven, Yale University Press (1997).

⁽²⁴⁾ Algumas ordens jurídicas, como a francesa e a belga, introduziram reformas nas suas leis de tratamento do sobreendividamento das pessoas singulares para incorporarem soluções alternativas assentes na liquidação. Nos casos mais graves, onde o plano de pagamentos não se mostra como solução, é possível a liquidação, seguido de perdão de dívidas. No entanto, o perdão de dívidas nunca é imediato como na lei americana. O devedor terá de cumprir um período probatório, durante o qual afectará parte do seu rendimento ao pagamento da dívida restante. Só depois disso e se tiver revelado um comportamento honesto e de boa fé poderá beneficiar do perdão. Excepcionalmente, no caso francês, a eliminação da dívida é possível logo no começo do processo quando o juiz considere que não há esperança de que a situação da pessoa venha a melhorar, embora a experiência na sua aplicação seja reduzida.

6. Porquê uma abordagem a nível comunitário

6.1 Antecedentes

6.1.1 Não é a primeira vez que o tema do endividamento excessivo é abordado a nível comunitário e mesmo de uma perspectiva comunitária, no seio das instituições da UE. E se é certo que foi a 13 de Julho de 1992, que o Conselho, em Resolução sobre as prioridades futuras para o desenvolvimento da política de protecção dos consumidores, considerou, pela primeira vez, a investigação sobre o sobreendividamento como uma prioridade, o certo é que, a partir daí, embora o fenómeno do sobreendividamento tenha ganho importância crescente ao nível nacional nos vários Estados-Membros, de forma a ter justificado a adopção de medidas legislativas e administrativas específicas na generalidade deles, a questão da sua abordagem a nível comunitário foi praticamente esquecida.

Coube ao CESE, em Maio de 1999, reabrir a discussão do tema, elaborando primeiro um Relatório de Informação sobre o «Sobreendividamento das Famílias», a que se seguiu o seu Parecer de Iniciativa sobre o mesmo tema, em 2002, e para cujas observações e recomendações se remete ⁽²⁵⁾.

6.1.2 É, aliás, no decurso da elaboração destes documentos que o Conselho Consumidores do Luxemburgo, de 13 de Abril de 2000, retomou o tema e chamou a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a necessidade de uma aproximação comunitária desta matéria e, no seu seguimento, o Conselho adoptou a sua Resolução relativa ao crédito e ao endividamento dos consumidores ⁽²⁶⁾, onde, dando-se conta da progressão rápida do fenómeno, insta a Comissão a que desenvolva esforços no sentido de colmatar as deficiências na informação quanto à real dimensão do endividamento excessivo na Europa e de aprofundar a reflexão quanto à possibilidade de harmonização das medidas de prevenção e de tratamento das situações de sobreendividamento ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Força é de constatar que a Comissão não levou a cabo, até hoje, este mandato do Conselho, tendo sido apenas na sua proposta inicial de revisão da Directiva do Crédito ao Consumo (2002) ⁽²⁸⁾, que, episodicamente, a questão do crédito responsável foi abordada ⁽²⁹⁾, para afinal vir mesmo a desaparecer na sua versão final (2005) ⁽³⁰⁾, confirmada na Presidência alemã ⁽³¹⁾. Esta situação faz pressagiar que, no âmbito do crédito ao consumo, dificilmente a Comissão venha a adoptar qualquer nova medida de prevenção e muito menos de tratamento das situações de endividamento excessivo ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Ambos os documentos são da autoria do ex-conselheiro Manuel ATAIDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Resolução de 26 de Novembro de 2001, in JO C 364 de 20 de Dezembro de 2001.

⁽²⁷⁾ Da acta deste Conselho Consumidores de 26 de Novembro de 2001, consta que os Ministros, entre outras constatações e recomendações, consideraram que «as divergências ao nível do tratamento tanto preventivo como social, jurídico e económico do sobreendividamento entre os Estados-Membros pode dar lugar a importantes disparidades quer entre consumidores europeus quer entre os fornecedores de crédito», pelo que «julgaram que (...) deverá ser encarada uma reflexão a nível comunitário para integrar, em complemento das medidas a favor do desenvolvimento do crédito transfronteiras, medidas susceptíveis de prevenir o sobreendividamento, ao longo de todo o ciclo do crédito».

⁽²⁸⁾ COM(2002) 443 final de 11.9.2002.

⁽²⁹⁾ De resto, em termos muito discutíveis, como o CESE teve ocasião de assinalar no parecer sobre esta proposta (CES 918/2003 de 17 de Julho de 2003), de que foi relator o conselheiro PEGADO LIZ ver também «La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el crédito a los consumidores» de Manuel Angel, LÓPEZ SÁNCHEZ, in «Études droit de la consommation» — «Liber Amicorum Jean Calais Auloy», p. 62.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 final/2 de 23.11.2005.

⁽³¹⁾ São, no entanto, de salientar algumas iniciativas de debate público promovidas por várias instituições comunitárias, incluindo a Comissão, sobre o tema, de que se destacam uma audição pública, com o apoio da Presidência Sueca, em Estocolmo, no dia 18 de Junho de 2000; a 2 de Julho de 2001, com a colaboração do Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) uma importante conferência subordinada ao tema «Regras de concorrência na UE e sistemas bancários em confronto», onde o Director da Direcção dos Serviços Financeiros da DG SANCO teve oportunidade de fazer a apresentação das orientações seguidas na proposta da nova Directiva sobre o crédito ao consumo, e os problemas do sobreendividamento na sua vertente comunitária; a 4 de Julho de 2001, a DG SANCO tomou a iniciativa de realizar, em Bruxelas, uma audição com peritos dos governos para debate das alterações propostas à Directiva do Crédito ao Consumo, onde foram salientados aspectos parcelares que interessam à prevenção do sobreendividamento; durante a Presidência Belga, teve lugar, em Charleroi, a 13 e 14 de Novembro de 2001, um importante colóquio sobre o tema «Crédito ao Consumo e Harmonização Comunitária» onde, designadamente, o Ministro da Economia e da Investigação Científica da Bélgica fez questão de salientar os aspectos sociais e económicos do problema e de ressaltar a sua ligação ao desenvolvimento dos serviços financeiros e do comércio transfronteiras no mercado interno e onde um perito da Comissão Europeia fez a apresentação das grandes linhas directrizes para a revisão da Directiva relativa ao crédito ao consumo, onde certas preocupações com a informação dos consumidores relevam da prevenção do sobreendividamento; a «Jornada sobre el sobreendeudamiento de los consumidores: Mecanismos de Protección en Europa», promovida pelo PSOE e pelo Grupo Socialista do PE, em 29.11.2002, em Madrid.

⁽³²⁾ Curiosamente, em outros textos, como na Proposta da Comissão sobre a SEPA (Single European Payments Area) surgem várias preocupações cujo objecto é a prevenção do endividamento excessivo.

6.1.4 Referências recentes, embora esparsas, em alguns documentos da Comissão e até declarações do seu Presidente, parecem, no entanto, manifestar uma eventual mudança no sentido de prestar uma atenção renovada ao fenómeno ⁽³³⁾.

6.1.5 Uma menção muito especial, pela sua importância, merece a Resolução do Conselho da Europa tomada pelos Ministros Europeus da Justiça, em 8 de Abril de 2005, relativa à «*procura de soluções jurídicas para os problemas do endividamento numa sociedade de crédito*» ⁽³⁴⁾, a qual, exprimindo a sua preocupação quanto «*ao acesso fácil ao crédito que pode, em certos casos, saldar-se pelo sobreendividamento das famílias levando à exclusão social dos indivíduos e das famílias*», abre claramente a porta para a elaboração «*de um instrumento apropriado enunciando medidas legislativas e administrativas e propondo soluções práticas*» ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Por outro lado, uma renovada consciência para o problema parece ter sido despertada por recentes estudos académicos ⁽³⁶⁾ e outros especialmente encomendados pela Comissão ⁽³⁷⁾, tendo sido objecto de recentes intervenções públicas de alguns chefes de estado e ministros de alguns países membros ⁽³⁸⁾.

6.2 Possibilidade, necessidade e oportunidade de uma acção a nível comunitário

6.2.1 O CESE de há muito que vem defendendo, e reafirma agora, que uma acção a nível comunitário nesta matéria não só é possível e desejável, como necessária e imperiosa.

6.2.2 O CESE não ignora que, nos termos do Tratado, e sem a adopção do texto constitucional ⁽³⁹⁾, nos aspectos específicos de natureza puramente social de que o fenómeno do endividamento excessivo, enquanto causa de exclusão social, releva, não caberão no objecto próprio das competências específicas da UE.

6.2.2.1 No entanto, várias disposições do Tratado da União Europeia e da Comunidade Europeia apontam quer para competências partilhadas, quer para acções e medidas de acompanhamento e incentivo das políticas dos Estados-Membros neste domínio ⁽⁴⁰⁾, que à Comissão compete assegurar e desenvolver.

6.2.2.2 Acresce, até, que alguns domínios de actuação possível a nível comunitário caem hoje no terceiro pilar, relevando da cooperação em matéria judiciária ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Referem-se, em especial, o Inquérito Eurobarómetro de finais de 2006, a Comunicação «*Uma Agenda para os Cidadãos*» aprovada pelo Conselho em Julho de 2006 e a Comunicação da Comissão relativa ao Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007 (COM(2007) 13 final de 19 de Janeiro de 2007).

⁽³⁴⁾ Tomada na 26.ª Conferência do Conselho de Ministros Europeus da Justiça do Conselho da Europa, realizada em Helsínquia a 7 e 8 de Abril de 2005.

⁽³⁵⁾ No seguimento do bem elaborado «*Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies*» do Bureau of the European Committee on Legal Co-operation, do Conselho da Europa, de 11 de Outubro de 2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rev).

⁽³⁶⁾ O mundo académico parece estar especialmente atento à problemática do crédito ao consumo e do sobreendividamento, como demonstra a recente reunião científica internacional promovida entre 25 e 28 de Julho em Berlim pela Law and Society Association, e na qual esteve reunido um grupo de investigadores europeus, americanos (do Norte e do Sul), asiáticos e australianos que, ao longo de oito sessões, debateram diversos aspectos relacionados com aquelas temáticas.

⁽³⁷⁾ Cf. «*Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union*», Udo REIFNER, Johanna KIESILAIEN, Nick HULS e Helga SPRINGENNER (Contrato n.º B5-1000/02/000353, para a DG SANCO Sept. 2003); «*Estudo do problema do endividamento do consumidor — Aspectos estatísticos*», ORC Macro (Contrato n.º B5-1000/00/000197, para a DG SANCO, 2001); «*Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies*» Deirdre O'LOUGHIN (Nov. 2006); «*Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers*» Rapport du Centre Walrass, Georges GLOUKOVIEZOE; «*EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis*», 2006, (contract n.º 17.020100/04/389299) conduzido por Hans Schulte-Nölke, da Universidade de Bielefeld para a Comissão Europeia; «*Financial education & better access to adequate financial services*», conduzido pelo ASB Schuldnerberatungen (Austria), em cooperação com o GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Germany), a Association for Promotion of Financial Education SKÉF (Poland) e L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Belgium), Projecto co-financiado pela DG Emprego e Assuntos Sociais (Setembro de 2005-Setembro de 2007).

⁽³⁸⁾ Cf. por exemplo os recentes discursos de Tony BLAIR, Stephen TIMMS e Ruth KELLY em Setembro de 2006.

⁽³⁹⁾ Com efeito, no Projecto de Tratado Constitucional, o artigo I-3 dispunha, como objectivo da União: «*A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais ...*».

⁽⁴⁰⁾ Salientam-se, em especial, os preceitos dos artigos 2 e 34 do Tratado UE e 2, 3, 136, 137 e 153 do Tratado de Roma, depois de Amsterdão. Não se pode, aliás, olvidar o método aberto de coordenação integrado (MAC) introduzido em 2006, no sentido de reforçar a capacidade da UE para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços em prol de uma maior coesão social na Europa.

⁽⁴¹⁾ Cf. os artigos 65 e 67 do Tratado e o rol já bem extenso de medidas tomadas no sentido da definição de um espaço judiciário europeu.

6.2.2.3 Finalmente, é a própria realização do mercado interno, agora inequivocamente orientado para os cidadãos e os consumidores ⁽⁴²⁾, que exige e justifica a harmonização de certos aspectos relacionados com o endividamento excessivo dos cidadãos, as suas consequências sociais e a sua prevenção e tratamento a nível comunitário, como forma de evitar distorções à concorrência e ao funcionamento normal do mercado.

6.3 Principais domínios de actuação a nível comunitário

6.3.1 Um conceito único de endividamento excessivo

6.3.1.1 O esforço de harmonização deve incidir, desde logo, na definição do conceito e dos parâmetros qualitativos e quantitativos do fenómeno, para permitir uma adequada informação e observação das realidades sociais subjacentes, em termos idênticos em toda a Europa — desejavelmente em todo o mundo — assente na recolha e no tratamento de dados estatísticos comparáveis, que permitam a definição de uma matriz económica para a sua quantificação.

6.3.1.2 Com base nesta definição conceptual e metodológica, a Comissão deverá promover a realização de um estudo alargado a todo o espaço comunitário que permita apurar a dimensão económico-social do endividamento excessivo ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Ao nível da prevenção e da contenção

6.3.2.1 Deve, também, alcançar, de forma autónoma e harmonizada, em termos legislativos, medidas de prevenção, de prevenção e de contenção dos seus efeitos.

Destacam-se, em especial, normas relativas a:

- a) exaustiva informação pré-contratual e contratual e acompanhamento pós-venda;

⁽⁴²⁾ Bem evidenciado no notável Relatório Intermédio ao Conselho Europeu da primavera 2007, Comunicação da Comissão sobre «Um mercado único para os cidadãos» (COM(2007) 60 final de 21.2.2007), e em vários discursos e entrevistas recentes do próprio Presidente da Comissão.

⁽⁴³⁾ Os dados sobre a situação europeia são pouco actualizados, reportando-se ao estudo apresentado em 2001 pelo ORC Macro, já referido anteriormente. Contudo, vários Estados-Membros reconhecem existir um crescimento significativo do número de famílias em situação de sobreendividamento, nos últimos anos. Dados sobre a realidade alemã indicam que, em 1989, apenas existiam 3,5 % de famílias com graves dificuldades financeiras, contra 8,1 % das famílias sobreendividadas em 2005. Em França, o número de processos entrados nas Comissões de Sobreendividamento registou um crescimento anual de 6, % entre 2002 e 2006, altura em que se atingiu os 866 213 processos. Na Escócia, também em 2004, foram mais de 3 000 os processos de insolvência abertos. Na Suécia, apesar da sua taxa de crescimento económico anual ser das mais altas da UE, o número de processos de sobreendividamento cresceu em 2005, 13,6 % face a 2004 e 30,7 % relativamente a 2003. A excepção parece ser a Bélgica, onde um sistema bem desenhado e bem aplicado parece estar a dar os seus frutos, para tal contribuindo recentes alterações legislativas (Loi et Arrêté Royal de 1 de Abril de 2007, modificando a Lei de 24 de Março de 2003 e o Arrêté Royal de 7 de Setembro de 2003, sobre o serviço bancário de base). Em 2005, nos EUA, foram peticionados mais de 1 600 mil processos de falência. Na Austrália, 81 % dos processos de falência que deram entrada nos tribunais, em 2005/2006, diziam respeito a falências de indivíduos. Em 2006 foram 106.629 os processos de insolvência (liquidação ou proposal) que deram entrada nos tribunais canadianos.

- b) co-responsabilidade na concessão de crédito, baseada na dupla assunção das obrigações de o solicitante informar com verdade o concedente do crédito acerca da sua situação e de este diligenciar tudo o que estiver ao seu alcance para avaliar correctamente e aconselhar devidamente o primeiro ⁽⁴⁴⁾;
- c) possibilidade da sua transferência sem custos;
- d) fiscalização da publicidade, «marketing» e comunicações comerciais relativas ao crédito ao consumo;
- e) parâmetros do «credit scoring» e proibição das decisões exclusivamente automatizadas;
- f) garantia de um serviço bancário de base e da universalidade da conta bancária e da sua transferibilidade e da utilização de meios electrónicos de mobilização das contas (cartões de débito);
- h) definição de parâmetros para o micro-crédito e outros tipos de crédito social e promoção de instituições financeiras «alternativas» vocacionadas para estes segmentos;
- h) identificação e sancionamento das práticas comerciais desleais e das cláusulas abusivas especificamente relacionadas com a concessão de crédito;
- i) direito de retratação;
- j) delimitação da exigência de garantias pessoais colaterais;
- k) regras de comissionamento;
- o) regime dos intermediários de crédito;
- l) reforço das competências e das medidas de supervisão das autoridades nacionais competentes no domínio dos serviços financeiros nesta área;
- m) estabelecimento dos parâmetros para a definição dos níveis da usura.
- n) inclusão na directiva sobre o crédito ao consumo de uma disposição que obrigue os bancos a dar resposta, num prazo determinado, às reclamações.

Além disso, a longo prazo, deve elaborar-se legislação sobre os seguintes aspectos:

- a) regime uniforme de seguros de natureza social;
- b) garantia da sustentabilidade dos regimes de pensões e sua aplicação uniforme em todos os
- c) definição de um sistema único de ficheiro de crédito com respeito integral da protecção devida aos dados pessoais, incluindo a delimitação de quem pode aceder e dos fins a que se destina a informação (restritos à concessão de crédito);

⁽⁴⁴⁾ Como consta exemplarmente das Secções 79 a 81 do National Credit Act N.º 34/2005 da África do Sul.

6.3.2.2 Paralelamente, a Comissão deverá incentivar as boas práticas neste domínio, promovendo a adopção de Códigos Europeus de Conduta, em regime de auto ou de co-regulação, no quadro de um regime jurídico coercivo bem definido e efectivamente aplicado.

6.3.2.3 A Comissão deverá ainda, por sua iniciativa ou em colaboração com os Estados-Membros, desenvolver programas específicos de informação, acções de educação focalizadas nos aspectos práticos da utilização do crédito e experiências de acompanhamento e de aconselhamento neste domínio, recorrendo ao instrumento dos «projectos-piloto» que tão bons resultados já deu noutras áreas ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Finalmente, o CESE sugere que seja criado um Observatório Europeu do Endividamento, o qual, em colaboração com os organismos nacionais já existentes e outros que sejam criados nos Estados-Membros, funcione como um fórum de diálogo de todos os interessados, analise a evolução do fenómeno a nível europeu e acompanhe e proponha as iniciativas mais adequadas à sua prevenção, avaliando o seu impacto, e desde já se oferece para o albergar no seu quadro institucional, pelo menos até ser decidida a sua autonomização.

6.3.3 Ao nível do tratamento e da recuperação

6.3.3.1 Tendo em conta a diversidade de sistemas criados a nível nacional, com origens, princípios e métodos dissemelhantes ⁽⁴⁶⁾, o esforço da Comissão deverá centrar-se predominantemente, não numa tentativa de harmonização, mas antes na definição de um quadro de referência e de um conjunto de princípios fundamentais que todos os regimes de direito processual civil relativos a execuções por dívidas incumpridas ou de recuperação de créditos de particulares deverão garantir, incentivando a sua adopção e impondo o seu reconhecimento.

6.3.3.2 De entre esses princípios fundamentais, destacam-se:

- soluções céleres e próximas das partes, sem custos ou com custos mínimos que não constituam entrave ao seu acesso e que não sejam estigmatizantes para os endividados e as suas famílias;

- medidas que tenham em conta os interesses legítimos dos credores, mas também as suas responsabilidades no nível de endividamento das famílias;
- soluções que favoreçam o consenso e a celebração de acordos voluntários de pagamento extrajudiciais que possibilitem, na medida do possível, a manutenção dos bens essenciais ao bem-estar da família, como a habitação;
- medidas flexíveis que permitam, nos casos mais graves, optar pela liquidação dos bens penhoráveis, com o perdão das dívidas não pagas tomar na devida consideração a situação dos terceiros que tenham agido como garantes dos devedores;
- acompanhamento especializado dos devedores ao longo do cumprimento dos planos de pagamento no pós-falência, a fim de evitar a reincidência e de os ajudar a modificar os seus padrões de consumo e de endividamento, para que possam efectivamente começar de novo.

6.3.3.3 Todo este trabalho deve, no entanto, ser aberto à participação dos interessados e dos seus representantes, para tanto se sugerindo uma prévia consulta pública orientada através da publicação de um Livro Verde que defina os termos da questão, proceda à sua quantificação a nível europeu, analise os diversos meios e sistemas de prevenir, acompanhar e remediar as situações de endividamento excessivo e conclua pelas linhas gerais de uma actuação integrada a nível comunitário entre as várias Direcções-Gerais envolvidas e igualmente concertada com as autoridades e as organizações da sociedade civil nos vários Estados-Membros e a nível comunitário ⁽⁴⁷⁾.

7. A audição pública

7.1 No dia 25 de Julho de 2007, o CESE promoveu uma audição pública relativa ao tema do presente Parecer a que compareceram vários convidados, especialistas na matéria.

7.2 Do confronto das opiniões expressas, durante uma sessão muito participada e com a produção de variados documentos de grande valia, saiu claramente reforçada a iniciativa do parecer, o qual acolhe muitas das sugestões então feitas.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Recordam-se, por exemplo, os casos dos projectos de mediação e de resolução extrajudicial de conflitos de consumo, que estão na origem das várias redes hoje existentes na Europa, de que, para o caso em apreço, se destaca a «Consumer DebtNet» criada em 1994, actualmente em processo de redefinição sob a designação de European Consumer Debt Net (ECDN).

⁽⁴⁶⁾ E também a existência de Estados-Membros como Portugal que, ainda hoje, não possuem qualquer sistema adequado para o efeito.

⁽⁴⁷⁾ Aliás, no Relatório de Informação do CESE de 2000 antes referido, já se terminava recomendando à Comissão que «como primeiro passo, dê imediato início à preparação de um Livro Verde relativo ao Sobreendividamento das Famílias na Europa, onde divulgue os estudos já disponíveis sobre o assunto, faça o ponto da situação dos regimes jurídicos e dos dados estatísticos dos diversos Estados-Membros e em processo de adesão, procure definir um conceito unívoco de sobreendividamento e defina a orientação que, em seu entender, dever ser dada nos passos subsequentes, por forma a serem atingidos os objectivos para que aponta o presente Relatório.».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O espírito empresarial e a Agenda de Lisboa»

(2008/C 44/20)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre: «O espírito empresarial e a Agenda de Lisboa».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, tendo sido relatora M. Sharma e co-relator J. Olsson.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O empreendedorismo no seu sentido mais lato é susceptível de estimular e de encorajar um estado de espírito inovador e criativo e deve ser sublinhado na Agenda de Lisboa como um dos principais instrumentos que permitem criar mais crescimento e melhores empregos, bem como reforçar a coesão social e combater a exclusão social.

Na nossa sociedade global, é essencial favorecer o espírito empresarial e desenvolvê-lo a todos os níveis através de uma estratégia integrada e no respeito pelo carácter específico de cada nível.

1.2 A educação e a formação, em todas as idades e em função das capacidades de cada um, devem estimular a criatividade e o potencial de todos os indivíduos. O CESE apoia a transferência de boas práticas e chama a atenção para os exemplos da estratégia do Governo Norueguês⁽¹⁾ e do programa «Junior Achievement -Young Enterprise» (JA-YE) em prol do empreendedorismo na educação e na formação como modelos de comprovado valor que poderão inspirar outros países.

1.3 Há que mobilizar os actores públicos e privados para desenvolverem o espírito empresarial no seu sentido mais lato nas comunidades e organizações, bem como ao nível individual.

1.4 A Comissão Europeia deve criar um quadro de análise dos progressos e da difusão das melhores práticas, que promova igualmente o valor do espírito empresarial junto dos cidadãos europeus no contexto da Agenda de Lisboa. É importante o intercâmbio das melhores práticas e o acompanhamento dos progressos poderá ser feito através de conferências de análise anuais.

1.5 Os parceiros sociais devem ter em conta os benefícios que representa o fomento de um espírito empresarial enquanto factor susceptível de conduzir a uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego. Essas instâncias devem redobrar

esforços e reforçar o diálogo social para se acordarem sobre uma linha de acção integrada.

1.6 A economia social e o papel das organizações não governamentais no desenvolvimento do espírito empresarial devem ser encorajados no interesse da sociedade e para fins de inovação social. Deve ser reconhecido o papel específico destas empresas ao nível europeu nas novas orientações para o emprego para 2008-2010.

1.7 O CESE apoia a iniciativa da Direcção-Geral de Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, que consiste em lançar uma «estratégia empresarial inclusiva», na qual tenciona participar de maneira activa.

1.8 Para construir uma Europa animada pelo espírito empresarial, é essencial que os meios de comunicação social divulguem actividades e exemplos afirmativos e transmitam uma imagem positiva das empresas, dos empresários e das estratégias educativas que promovem a criatividade e a inovação. Para o efeito, é essencial que os meios de comunicação social também o façam, promovendo o desenvolvimento da criatividade e os fundamentos de um comportamento inovador, bem como uma imagem positiva das empresas e dos empresários que actuam neste espírito.

1.9 O espírito empresarial deve ser integrado no maior número possível de políticas e de programas comunitários, de modo a ter impacto nos objectivos de Lisboa.

1.10 O CESE convida os Comissários FIGEL e VERHEUGEN a lançarem uma iniciativa comum da Direcção-Geral da Educação e Cultura e da Direcção-Geral das Empresa e Indústria destinada a promover os benefícios e o valor das competências e atitudes associadas ao espírito empresarial no contexto da Agenda de Lisboa, proclamando 2009 o «Ano Europeu da Criatividade, da Inovação e do Espírito Empresarial».

(1) «See opportunities and make them work!» — Estratégia para fomentar o empreendedorismo na educação 2004-2008, Plano Estratégico, Ministério do Comércio e da Indústria, Ministério da Educação e da Investigação e Ministério dos Poderes Locais e do Desenvolvimento Regional.

2. Introdução

2.1 O presente parecer de iniciativa centrar-se-á na necessidade de fomentar o espírito empresarial no seu sentido mais lato como factor essencial de desenvolvimento económico e social, bem como no eventual contributo do capital humano e da criatividade para os objectivos de Lisboa.

2.2 A Comissão Europeia deu a seguinte definição do empreendedorismo:

O empreendedorismo é a capacidade dos indivíduos de colocarem as suas ideias em acção. Comporta a criatividade, a inovação e a assunção de riscos, bem como a capacidade de programar e de gerir projectos com vista a alcançar objectivos. Esta competência é útil para todos na vida quotidiana, na vida privada e em sociedade, e para os trabalhadores porque os torna conscientes do contexto do seu trabalho e aptos a aproveitarem as oportunidades que se apresentam, servindo de base para a aquisição de outras aptidões mais específicas e dos conhecimentos de que os empresários necessitam para estabelecerem as suas actividades sociais ou comerciais ⁽²⁾.

2.3 Segundo a Agenda de Lisboa, o objectivo da UE é «tornar-se a economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo» e, sobretudo, «ser capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com mais coesão social».

2.4 Não obstante consideráveis esforços para realizar os objectivos de Lisboa, ainda há muito por fazer. A promoção e a aplicação do espírito empresarial ao nível da sociedade, das comunidades, das organizações e dos indivíduos são um dos factores essenciais para o crescimento e a competitividade europeia e garantem à UE a sua sustentabilidade social e ambiental.

2.5 Em Fevereiro de 2005, a Comissão ⁽³⁾ propôs um novo começo para a Estratégia de Lisboa, orientando os esforços da União Europeia para duas vertentes principais: garantir um crescimento mais forte e duradouro e criar mais e melhores empregos. A estratégia destaca nomeadamente a importância de promover uma cultura de carácter mais empresarial e de criar um ambiente mais propício às PME, em particular através de uma educação e formação orientadas para o espírito empresarial ao nível de ensino apropriado. Os sectores da comunicação e dos meios de comunicação social, bem como da criatividade em geral, também devem desempenhar um papel importante na promoção do empreendedorismo e incentivar os indivíduos, em particular as mulheres e os jovens, a optarem por uma carreira de empresários ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ «Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida», COM(2005) 548. Anexo, ponto 7.

⁽³⁾ «Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera — Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego: Um novo começo para a Estratégia de Lisboa», COM(2005) 24.

⁽⁴⁾ «Conclusões da Presidência», Conselho Europeu de Bruxelas de 23-24 de Março de 2006, ponto 31.

O espírito empresarial prende-se com as competências básicas fundamentais e com as atitudes que podem ser estimuladas através da aprendizagem ao longo da vida, para apoiarem a concretização das três vertentes da Estratégia de Lisboa:

- 1) Desenvolver a Europa e as suas regiões para atraírem mais investimentos e para que os seus mercados de trabalho sejam mais atraentes.
- 2) Dar prioridade ao conhecimento e à inovação.
- 3) Criar mais e melhores oportunidades de emprego.

2.6 O presente parecer continua na senda de um grande número de pareceres importantes do CESE que versam sobre diferentes aspectos do espírito empresarial, em particular o parecer intitulado «Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem» ⁽⁵⁾ e mais recentemente os pareceres sobre o potencial das empresas, especialmente das PME, para sustentar a Estratégia de Lisboa, e sobre o empreendedorismo e a empregabilidade ⁽⁶⁾.

2.7 Além disso, o Comité elaborou vários pareceres sobre a Estratégia de Lisboa, e o valor da inovação e da criatividade, enquanto critérios determinantes do espírito empresarial, é sublinhado como competência essencial para realizar os objectivos de Lisboa. Aliás, os últimos pareceres também se inscrevem na mesma linha ⁽⁷⁾.

2.8 O presente parecer desenvolverá os pareceres anteriores, insistindo no valor acrescentado que a inovação, a criatividade e o espírito empresarial representam para a sociedade, e na forma como podem ser promovidos pelos diferentes actores. É essencial que estas competências e atitudes sejam estimuladas numa idade precoce, de forma a que todos os indivíduos possam libertar o seu potencial, e que se dê continuidade a este processo através da aprendizagem ao longo da vida iniciada na escola primária, respeitando sempre o desenvolvimento geral da personalidade dos alunos muito novos.

2.9 Este parecer também deve ser inserido no contexto e objectivos do programa do Presidente do Comité, que coloca a tónica num «empreendedorismo de rosto humano», considerando-o como um progresso tanto no plano social, como do ponto de vista da economia e da inovação, em vez de uma mera procura de lucros. Neste contexto, o Presidente do CESE prevê que o Comité organize uma conferência em 2008 sob o tema «O empreendedorismo de rosto humano».

⁽⁵⁾ Ver parecer do CESE de 19.7.2006 sobre «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem», relatora: Jerneck (JO C 309, 16.12.2006).

⁽⁶⁾ Ver o parecer do CESE sobre «O potencial das empresas, especialmente das PME (Estratégia de Lisboa)», (parecer de iniciativa), INT/324, relatora Faes, e «Empregabilidade e espírito empresarial — O papel da sociedade civil, dos parceiros sociais e das instâncias regionais e locais numa perspectiva de género», (parecer exploratório), SOC/273, relator Pariza Castañón.

⁽⁷⁾ Ver os pareceres do CESE sobre:
— «O potencial das empresas, especialmente das PME (Estratégia de Lisboa)», (parecer de iniciativa), INT/324, relatora Faes.
— «O investimento no conhecimento e na inovação (Estratégia de Lisboa)», (parecer de iniciativa), INT/325, relator Wolf.
— «O emprego para as categorias prioritárias (Estratégia de Lisboa)», (parecer de iniciativa), SOC/251, relator Greif.
— «A definição de uma política energética para a Europa (Estratégia de Lisboa)», (parecer de iniciativa), TEN/263, relatora Sirkeinen.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE toma nota da definição de empreendedorismo apresentada pela Comissão Europeia e faz questão de sublinhar, por um lado, o seu sentido lato e, por outro, a necessidade de mobilizar os actores públicos e privados na sua concretização e realização dos objectivos de Lisboa.

3.2 O empreendedorismo deve ser considerado numa perspectiva mais ampla do que a perspectiva tradicional que o associa aos indivíduos que criam e desenvolvem empresas para fins económicos e lucrativos.

3.3 O espírito inventivo, a criatividade e a inovação ao nível de um grupo, de uma empresa ou de uma sociedade não podem resumir-se à soma do espírito empresarial dos indivíduos que os compõem. Por conseguinte, convém diferenciar os níveis de desenvolvimento do empreendedorismo.

3.4 Há que reconhecer plenamente que o empreendedorismo também é movido por factores de ordem social e por outros factores. O espírito empresarial é um fenómeno de sociedade «presente em todas as facetas da vida humana». Assim, é um conceito cultural global que designa processos e acções sociais realizados por seres humanos para fins individuais, sociais e económicos. Considerar o empreendedorismo sob este prisma fomentará o capital humano e social, que é da maior importância para uma sociedade inovadora e para a competitividade económica, bem como para uma maior integração de grupos díspares.

3.5 A educação deve apoiar esta perspectiva estimulando o espírito empresarial e uma cultura mais empresarial.

3.6 Os parceiros sociais devem intensificar os seus esforços para definirem uma posição comum para a realização de acções integradas que promovam a criatividade, a inovação e o espírito empresarial e que criem mais e melhores empregos. A informação sobre o diálogo social e o seu reforço devem fazer parte integrante da sua participação.

3.7 A Comissão Europeia salientou os conhecimentos, as competências e as atitudes essenciais que o espírito empresarial comporta ⁽⁸⁾.

1) Nos conhecimentos necessários incluem-se as oportunidades para o lançamento de actividades pessoais, profissionais e/ou empresariais, incluindo questões de âmbito mais global que determinam o contexto em que as pessoas vivem e trabalham, como sejam uma compreensão alargada do funcionamento da economia e as oportunidades e os desafios que se deparam a um empregador ou a uma organização. Os indiví-

duos devem também estar conscientes da posição ética das empresas, e de como estas podem constituir uma força positiva, por exemplo através do comércio justo ou através da empresa social.

2) As aptidões dizem respeito a uma gestão activa de projectos (que implica capacidades de planificação, organização, gestão, liderança, delegação, análise, comunicação, balanço, avaliação e registo) e a capacidade de trabalhar individualmente ou em equipa. É essencial ser capaz de identificar os seus próprios pontos fortes e pontos fracos, e de avaliar e assumir riscos quando tal se justifique.

3) Uma atitude de espírito empresarial caracteriza-se pela capacidade de iniciativa, dinamismo, independência e inovação na vida privada e em sociedade, bem como no trabalho. Implica igualmente a motivação e a determinação no trabalho e/ou na realização de objectivos, sejam eles pessoais ou colectivos.

3.8 O CESE gostaria de acrescentar o conhecimento e a compreensão individuais do valor da responsabilidade social e das actividades empresariais das empresas, que nem sempre têm fins lucrativos, ao serviço do reforço das capacidades da comunidade, da integração de grupos vulneráveis no mercado do trabalho e de outros objectivos sociais. Todavia, é essencial criar as condições apropriadas e permitir que estes grupos adquiram as competências necessárias para desenvolver o seu próprio espírito empresarial.

3.9 É necessário um estado de espírito inovador e criativo para criar mais e melhores empregos, favorecer a coesão social e combater a exclusão social como resposta aos desafios da globalização, do envelhecimento da população, da protecção do ambiente e da promoção do conhecimento. Por conseguinte, esta temática é extremamente importante para a Agenda de Lisboa.

3.10 Os estudos concluem que, do ponto de vista estatístico, há uma relação significativa entre o empreendedorismo e o crescimento económico, que se traduz por um mercado de trabalho dinâmico e por uma taxa de desemprego mais reduzida ⁽⁹⁾. O empreendedorismo também é especialmente importante para os grupos minoritários que não estão integrados no mercado de trabalho.

3.11 Para concretizar esta correlação positiva importa, todavia, que o empreendedorismo seja estimulado e canalizado para um processo sustentável de criação de riqueza e de emprego.

⁽⁸⁾ Ver

- «The Global Entrepreneurship Monitor» (GEM) 2004;
- «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem”», COM(2006) 33;
- «The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People», quarta sessão do grupo de especialistas sobre «O espírito empresarial no combate à pobreza: O espírito empresarial dos jovens». Athayde, R. 2004, Genebra: Nações Unidas.

⁽⁸⁾ «Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências fundamentais para a aprendizagem ao longo da vida», COM(2005) 548.

4. Observações na especialidade

4.1 O espírito empresarial na educação

4.1.1 O CESE reitera o seu apoio aos principais meios de promoção do empreendedorismo que foram estabelecidos em 2006 ⁽¹⁰⁾.

- 1) Inculcar desde muito cedo o espírito empresarial com base numa formação e educação adaptadas.
- 2) Prever programas complementares de formação para o espírito empresarial integrados nos currículos nacionais de todas as escolas, desde o ensino primário até ao superior.
- 3) Estabelecer uma cooperação positiva e efectiva entre as escolas/universidades, as empresas e os organismos públicos.
- 4) Envolver os docentes como contributo para o seu desenvolvimento pessoal.
- 5) Conceber programas educativos para o desenvolvimento do empreendedorismo, que envolvam tanto os empregadores como os trabalhadores.
- 6) Garantir um forte envolvimento e presença da sociedade civil no processo de aprendizagem.
- 7) Ter em conta a importância das mulheres empresárias nas escolas, para favorecer um equilíbrio positivo entre homens e mulheres.
- 8) Promover o empreendedorismo igualmente junto dos portadores de deficiência e de outros grupos desfavorecidos.

Encorajar uma maior transferência de conhecimentos entre os estabelecimentos de ensino, incluindo de ensino superior e de formação permanente, através do intercâmbio de informações e da racionalização dos programas destinados aos estudantes universitários.

4.1.2 A principal responsabilidade pelo desenvolvimento do empreendedorismo no ensino compete aos estabelecimentos de ensino.

⁽¹⁰⁾ Ver

- «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem”, COM (2006) 33.
- Parecer do CESE de 19.7.2006 sobre «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem», relatora: Jerneck (JO C 309, 16.12.2006).
- Conclusões da conferência sobre «O espírito empresarial no ensino na Europa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem» — iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do governo norueguês, Oslo, 26-27 de Outubro de 2006.

4.1.3 A formação do empreendedorismo através da educação pode resumir-se como segue:

- Ensino primário — ajudar os alunos a ganharem mais confiança neles próprios levando-os a assumirem e a aceitarem responsabilidades, a explorarem a sua criatividade através da experiência e a tomarem conhecimento dos recursos das respectivas comunidades locais.
- Ensino secundário, primeiro ciclo — os alunos devem desenvolver competências básicas como a tomada de decisões, o trabalho em equipa, a resolução de problemas e a constituição de redes.
- Ensino secundário, segundo ciclo — a aprendizagem pela prática, a aplicação da prática e da teoria e a integração dos recursos, das finanças, das considerações ambientais, da ética e das relações profissionais podem ser desenvolvidas através da constituição de empresas juvenis.
- Ensino superior — o desenvolvimento de produtos, a identificação de oportunidades comerciais, as relações com os clientes e os mercados, a criatividade e a inovação são aspectos que fazem parte de uma planificação comercial e da criação e gestão de uma empresa.

4.1.4 O CESE faz questão igualmente de sublinhar algumas conclusões de vários estudos que concluem que a educação para o empreendedorismo:

- Contribui para desenvolver uma cultura mais empresarial,
- É uma estratégia que desenvolve as qualidades, as competências e as atitudes empresariais dos jovens ⁽¹¹⁾,
- Pode favorecer nos jovens a criatividade, a capacidade de trabalhar em equipa, o sentido da responsabilidade e a autoconfiança ⁽¹²⁾,

⁽¹¹⁾ Ver

- «Entreprenørskap som strategi for regional utvikling», Spilling, O., Røppen, J., Sanness, A., Simonsen, B., Steinsli, J. og Støylen, A. 2002, BI Discussion Paper 7/2002. Lillehammer: BI
- «Contribuir para a criação de uma cultura empresarial — Promover atitudes e competências empresariais através da educação — Guia de Boas Práticas», Comissão Europeia 2004. http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf.

⁽¹²⁾ Ver

- «Contribuir para a criação de uma cultura empresarial — Promover atitudes e competências empresariais através da educação — Guia de Boas Práticas», Comissão Europeia 2004. http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf
- «Entreprenørskapsopplæring i skolen. Hovedkonklusjoner fra 3 års følgeforskning av Ungt Entreprenørskaps program: Program for nyskaping og entreprenørskap i opplæring og utdanning i Norge (2001-2005)», Johansen, V. and Eide, T. 2006., <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/132006.pdf>.
- «Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?», Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>

— Motiva os jovens para criarem empresas com mais frequência ⁽¹³⁾.

4.1.5 O CESE lamenta que o programa «Juventude em Acção» ⁽¹⁴⁾ não faça qualquer referência ao empreendedorismo. O espírito empresarial e o empreendedorismo desempenharão um papel primordial nas perspectivas de carreira dos jovens de amanhã. É, pois, imprescindível que o valor do espírito empresarial seja integrado no maior número possível de políticas e de programas comunitários.

4.2 A importância do espírito empresarial para a sociedade

4.2.1 Uma ampla abordagem do empreendedorismo permite o desenvolvimento da criatividade de todas as pessoas, incluindo das mais desfavorecidas. Há, pois, que reconhecer e promover a criatividade e o potencial existente em cada um. O espírito empresarial pode ser considerado como um vector de responsabilização dos indivíduos, de empenho colectivo e de mudança social. A UE deve aproveitar plenamente a criatividade dos trabalhadores e dos cidadãos para promover uma cultura que favoreça uma Europa social e competitiva. A participação dos cidadãos na sociedade será reforçada pelo espírito empresarial.

4.2.2 O êxito dos programas passa necessariamente pela participação de todas as partes interessadas no processo de educação para o empreendedorismo. A estratégia norueguesa constitui um exemplo positivo de cooperação entre os actores da sociedade civil para a realização dos objectivos do ensino do espírito empresarial. No exemplo em anexo ⁽¹⁵⁾, o governo norueguês, através dos ministérios da educação e da empresa, trabalhou em estreita colaboração com o programa JA-YE ⁽¹⁶⁾, bem como com os parceiros sociais do nível local até ao nível nacional, conjugando as competências e o empenho das entidades patronais, dos sindicatos, da administração pública e dos encarregados de educação.

4.2.3 É preciso incentivar o espírito empresarial no sector público para que os serviços sejam mais acessíveis e eficientes. Para a consecução deste objectivo, todavia, não basta introduzir filosofias e mecanismos de mercado. Estes devem ser compensados pelo objectivo do sector público de actuar no interesse geral dos cidadãos e de permitir que os trabalhadores melhorem a qualidade do seu trabalho aplicando o espírito empresarial a novas formas de organização.

⁽¹³⁾ Ver

- «Hva hendte siden? Ungdomsbedrifter i den videregående skolen», Luktvaslimo, M. 2003. NTF-notat 1/2003. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.
- «Ungdomsbedrifter og entreprenørskap — 2005», Haugum, M. 2005. NTF-notat 4/2005. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.
- «Entrepreneurship in Education: The Practice in OECD Countries», Stevenson, L. 2005, documento apresentado na conferência intitulada «Fostering Entrepreneurship — The Role of Higher Education», Itália 2005.
- «Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?», Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>.

⁽¹⁴⁾ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_327/l_32720061124en00300044.pdf.

⁽¹⁵⁾ Ver Anexo I, documento da «Junior Achievement -Young Enterprise» (JA-YE), Noruega.

⁽¹⁶⁾ «Junior Achievement — Young Enterprise» (JA-YE) Noruega: <http://www.ja.org/near/nations/norway.shtml>, <http://www.ue.no>

4.2.4 A Direcção-Geral do Emprego propôs uma «estratégia empresarial inclusiva» ⁽¹⁷⁾, que, numa abordagem global deste tema, acompanhará nos novos Fundos Estruturais para 2007-2013 a vertente particular do programa Equal relativa ao empreendedorismo e à empresa social numa perspectiva de inclusão. O CESE apoia esta iniciativa e tenciona participar activamente na mesma, mas sublinha que deve ser apoiada uma estrutura permanente na Direcção-Geral do Emprego dotada de recursos financeiros apropriados.

4.2.5 O CESE gostaria de desenvolver melhor a proposta, constante do seu parecer anterior ⁽¹⁸⁾, de proclamar 2009 o «Ano Europeu do Espírito Empresarial». Todavia, como a Direcção-Geral da Educação pretende proclamar 2009 o «Ano Europeu da Inovação e da Criatividade», o CESE convida a Comissão a promover igualmente, no quadro de uma iniciativa comum da Direcção-Geral da Educação e da Direcção-Geral da Empresa, os benefícios e o valor das competências e das atitudes associadas ao espírito empresarial no contexto da Agenda de Lisboa, proclamando 2009 o «Ano Europeu da Criatividade, da Inovação e do Espírito Empresarial».

4.3 A importância do espírito empresarial para as empresas

4.3.1 Segundo a Comissão Europeia ⁽¹⁹⁾, é essencial estimular a criação de novas empresas para que haja mais oportunidades de emprego e para a melhoria da competitividade e do crescimento na Europa.

4.3.2 As qualidades empresariais como a criatividade, a capacidade de trabalhar em equipa e a autoconfiança são importantes num mercado do trabalho caracterizado por frequentes mudanças de emprego, reestruturações de empresas e evoluções tecnológicas rápidas. Os empregadores procuram sempre trabalhadores flexíveis e inovadores, com capacidade de decisão e de adaptação ⁽²⁰⁾.

4.3.3 As mulheres empresárias e aquelas que pretendem estabelecer-se por conta própria estão confrontadas com obstáculos particulares de ordem económica, prática, social e cultural ligados a uma discriminação injustificada de longa data. A igualdade de oportunidades nos programas educativos e a participação nos programas comunitários de promoção do espírito empresarial podem reduzir estes obstáculos e traduzir-se, nomeadamente, por um aumento do número de mulheres proprietárias de empresas e também por mais igualdade entre os sexos no local de trabalho.

⁽¹⁷⁾ Intervenção do Director-Geral Van Der Pas no Fórum sobre Espírito Empresarial e Política do programa Equal, organizado pela Presidência Alemã da UE, Hanôver, 5.6.2007.

⁽¹⁸⁾ Ver parecer do CESE de 19.7.2006 sobre «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem», relatora: Jerneck (JO C 309, 16.12.2006).

⁽¹⁹⁾ «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem”», COM (2006) 33.

⁽²⁰⁾ «The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People», quarta sessão do grupo de especialistas sobre «O espírito empresarial no combate à pobreza: O espírito empresarial dos jovens». Athayde, R. 2004, Genebra: Nações Unidas.

4.3.4 As motivações dos empresários correspondem a toda uma série de ambições que passam pelos ganhos financeiros, pela independência e pela realização profissional. Qualquer que seja a sua motivação, é essencial que os empresários potenciais e em actividade se consciencializem para as responsabilidades sociais inerentes à chefia de uma empresa ⁽²¹⁾.

4.3.5 A imigração é fundamental para qualquer economia no sentido em que fornece a mão-de-obra necessária para as actividades económicas, constituindo a sua base empresarial. Os imigrantes são por natureza empreendedores, mas também tendem para trabalhar no sector informal. O desafio consiste em integrá-los no local de trabalho através de uma integração económica e do reconhecimento das suas actividades empreendedoras, o que se traduz, seguidamente, por uma maior aceitação das diferentes comunidades e por uma integração mais efectiva.

4.4 O espírito empresarial no contexto da representação dos trabalhadores

4.4.1 As modalidades da vida profissional moderna estimulam a participação na economia e permitem a transição de um emprego por conta de outrem para um emprego por conta própria. Por conseguinte, convém considerar o empreendedorismo como uma opção a longo ou a curto prazo, incentivando mais pessoas a considerarem a gestão de uma empresa própria como uma opção positiva. Os processos burocráticos devem ser minimizados para permitir esta flexibilidade. Todavia, os poderes públicos devem velar pela prevenção de abusos ligados à facilidade de transição entre estes diferentes estatutos profissionais. É importante que os trabalhadores e os desempregados não sejam influenciados com falsas promessas nem compelidos a tornarem-se trabalhadores independentes; também é importante impedir que empregadores menos escrupulosos se eximam das suas responsabilidades perante os trabalhadores.

4.4.2 Um aspecto importante da promoção de uma cultura empresarial numa empresa consiste em estimular formas inovadoras de organização do trabalho, uma boa gestão e horários de trabalho flexíveis, de acordo com as necessidades das empresas e dos trabalhadores ⁽²²⁾.

4.4.3 Assim, há que desenvolver uma cultura de independência e de responsabilidade no local de trabalho. Uma maior participação dos trabalhadores na definição das tarefas e no reforço da qualidade do trabalho é essencial para o desenvolvimento desta cultura de independência. Neste contexto, é de salientar que a maior parte dos empresários também já foram trabalhadores.

⁽²¹⁾ Ver parecer do CESE de 15.9.2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção: A agenda europeia para o espírito empresarial», relator Butters (JO C 74 de 23.3.2005).

⁽²²⁾ Ver parecer do CESE sobre «Criar uma produtividade sustentável do trabalho na Europa» (parecer de iniciativa), relator Kurki (SOC/266).

4.4.4 Tendo em conta a evolução demográfica e o envelhecimento da população na Europa, deve ser criado um ambiente que facilite as transferências de competências, as capacidades de gestão e a propriedade das empresas para a talentosa geração mais madura ⁽²³⁾.

4.5 A economia social, as ONG e as empresas sociais ao serviço do espírito empresarial e do reforço das capacidades

4.5.1 O papel específico e as características da economia social foram sublinhados noutros pareceres do CESE ⁽²⁴⁾. As empresas da economia social são fundamentais para o pluralismo empresarial e a diversidade económica.

4.5.2 A função do empreendedorismo no sector não lucrativo tem sido evidenciada em estudos recentes. Ficou claramente demonstrado que este sector também se baseia numa mentalidade empresarial. O processo empresarial está associado às dinâmicas de grupo e a diferentes tipos de movimentos sociais ⁽²⁵⁾.

4.5.3 A dedicação dos empresários sociais/societais actua no sentido de se encontrar soluções inovadoras para problemas relacionados com questões importantes, como os desafios ambientais, a pobreza, os Direitos do Homem, a exclusão social e a educação e a cultura, através de actividades estruturadas que proponham ideias novas ao serviço de mudanças profundas. A democracia e a solidariedade são valores subjacentes a estas iniciativas.

4.5.4 O empreendedorismo responsável do ponto de vista social favorece o desenvolvimento sustentável, a democracia e a participação dos cidadãos, a associação dos trabalhadores à gestão das empresas, o combate à exclusão social e a revitalização das comunidades locais. Estas empresas promovem igualmente uma cultura empresarial para as mulheres, os jovens, os imigrantes e as minorias étnicas.

4.5.5 As empresas sociais desempenham um papel particular na integração social e profissional de grupos que se encontram à margem do mercado do trabalho. Proporcionam frequentemente às pessoas com mais dificuldades percursos de integração no mercado do trabalho especialmente adaptados, sendo esta uma função que, tendo em conta a sua posição, têm mais facilidade em desempenhar do que outros actores. A sua orientação para a capacitação individual através da responsabilidade pessoal proporciona-lhes um bom nível de integração social.

⁽²³⁾ Ver parecer do CESE de 15.9.2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção: A agenda europeia para o espírito empresarial», relator Butters (JO C 74 de 23.3.2005).

⁽²⁴⁾ Ver os pareceres do CESE sobre:

— «A capacidade das PME e das empresas da economia social de se adaptarem às mudanças impostas pelo crescimento económico», (parecer exploratório), relatora Fusco, 27.10.2004.

— «A diversificação económica nos países da adesão — O papel das PME e das empresas da economia social», relatora Fusco, co-relator Glorieux, 1.4.2004.

⁽²⁵⁾ Gawell, «Entrepreneurial Process in Civil Society», 2004.

4.5.6 A noção de empresa social continua a ganhar terreno na Europa. Deve ser reconhecido o papel específico destas empresas ao nível europeu nas novas orientações para o emprego para 2008-2010.

4.6 O papel dos meios de comunicação social

4.6.1 Os meios de comunicação social revestem-se de grande importância na promoção da imagem das pequenas e das microempresas, das profissões especializadas, dos serviços e das actividades tradicionais e artesanais, bem como do seu papel na sociedade. Além disso, é oportuno que chamem a atenção para as melhores práticas e para o impacto do espírito empresarial no crescimento e no emprego.

4.6.2 Deve ser dada mais ênfase à natureza diversa das empresas e do empreendedorismo, sendo necessário salientar mais, numa grande variedade de meios de comunicação, o uso de modelos positivos de papéis a desempenhar, principalmente dos sectores menos representados, como é o caso das mulheres, das minorias étnicas, das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

Convém que os meios de comunicação social apresentem exemplos e actividades que transmitam uma imagem positiva das escolas e das estratégias educativas, promovam a criatividade e favoreçam a inovação.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

4.6.3 Recentemente, as emissões televisivas transmitidas em certos países da Europa sensibilizaram as pessoas para o empreendedorismo e para o valor das ideias inovadoras. Citemos dois exemplos transmitidos no Reino Unido: «Dragon's Den», em que empresários e inventores propõem as suas ideias a uma equipa de entidades financiadoras; e «The Apprentice», em que uma personalidade famosa do mundo dos negócios procura um «aprendiz» (BBC). Ambos os programas suscitaram o interesse dos estudantes pela criação das suas próprias empresas, demonstrando como uma ideia pode transformar-se numa empresa.

4.6.4 A promoção e a visibilidade de eventos como os referidos em seguida também seria um contributo para sensibilizar mais para os benefícios do empreendedorismo e do seu impacto na sociedade:

- Cimeira Europeia sobre «O empreendedorismo na educação», organizada por JA-YE Europa, em 5-7 de Setembro de 2006.
- Conferência sobre «A educação para o empreendedorismo na Europa: Promover o espírito empresarial através do ensino e da aprendizagem» — iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do Governo Norueguês, Oslo, 26-27 de Outubro de 2006.
- Prémios Europeus de Iniciativa Empresarial (novo concurso anual realizado pela Comissão, que reconhece e recompensa as iniciativas de apoio ao empreendedorismo).

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»

(2008/C 44/21)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a «Política comunitária de imigração e de cooperação com os países de origem para favorecer o desenvolvimento».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, sendo relator L. PARIZA CASTAÑOS.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 94 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Desde 2006 que se tem vindo a consolidar uma nova perspectiva no tratamento das migrações e políticas migratórias, especialmente graças ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento ⁽¹⁾. A análise das relações entre as migrações e o desenvolvimento gerou uma nova forma de observar as migrações, que tem em consideração os interesses dos países de origem e supera a visão dominante na Europa, segundo a qual as políticas migratórias se definiam unicamente em função das necessidades e interesses das sociedades de acolhimento.

1.2 Antes do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas, foi apresentado, em Outubro de 2005, o relatório final da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI); este documento já colocava as bases para uma visão multidimensional das migrações internacionais, que dá especial importância aos aspectos do desenvolvimento dos países de origem dos migrantes. A este documento seguiram-se numerosos trabalhos e encontros no quadro das Nações Unidas e em outros âmbitos internacionais.

1.3 A União Europeia participou neste debate e deu passos no sentido de se equacionarem as políticas migratórias em relação com as de cooperação para o desenvolvimento. A Comissão Europeia já tinha publicado em 2002 uma Comunicação sobre migração e relações com países terceiros ⁽²⁾, que apresentava uma visão ampla das migrações de modo a não circunscrever este tema à luta contra a imigração irregular, ter em conta os seus aspectos positivos e relacioná-lo com os objectivos de luta contra a pobreza. Na comunicação fazia-se referência à importância das remessas, à fuga de cérebros devido ao recrutamento efectuado pelos países ricos (entre eles a UE) e ao retorno, considerando todas estas questões em relação com os objectivos de desenvolvimento dos países de origem.

1.4 Do mesmo modo, o regulamento adoptado em 2004, que estabelece o apoio financeiro a fornecer aos países terceiros para a gestão da migração e do asilo (Aeneas) ⁽³⁾, prevê a

possibilidade de financiamento de acções para a gestão das migrações que tenha em conta os interesses dos países de origem (o regulamento procura sobretudo o financiamento de acções para lutar contra a imigração irregular).

1.5 Mas o documento que tratou de forma mais ampla deste tema foi, até ao momento, a Comunicação sobre a relação entre migração e desenvolvimento, apresentada pela Comissão em finais de 2005 ⁽⁴⁾. Com esta Comunicação dá-se continuidade à Comunicação de 2002, mas, ao contrário daquela, centra-se mais na relação entre migrações e desenvolvimento (deixando de lado outros aspectos como os relacionados com a luta contra a imigração irregular). Desenvolvem-se novos aspectos relacionados com temas como o das remessas, o reforço do papel das organizações das diásporas para o desenvolvimento, a circulação de cérebros (e a redução da incidência negativa que tem a fuga de cérebros), etc.

1.6 Esta comunicação é complementada por um documento da Comissão elaborado especificamente para a participação no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento ⁽⁵⁾.

1.7 Uma nova comunicação da Comissão ⁽⁶⁾ desenvolveu essa abordagem, ao propor políticas de imigração circular e parcerias para a mobilidade entre a UE e países terceiros. A opinião do CESE está exposta no ponto 11 deste parecer.

1.8 O Parlamento Europeu também elaborou o seu próprio parecer ⁽⁷⁾. Incide nos mesmos temas abordados pelas comunicações da Comissão, mas é mais incisivo nas propostas. Critica as políticas de «migração escolhida» por fomentarem a fuga de cérebros. Propõe medidas concretas para o retorno dos mais qualificados, tais como o desenvolvimento de programas de compensação das diferenças salariais para as pessoas que desejarem regressar ao seu país, ou ainda medidas para assegurar a transferência dos direitos às pensões e à segurança social dos que regressaram. Também se refere à circulação de cérebros, imposta pelas políticas de co-desenvolvimento, propõe medidas no que respeita às remessas, etc.

⁽¹⁾ 14 e 15 de Setembro de 2006.

⁽²⁾ COM(2002) 703 final de Dezembro de 2002.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 491/2004 de 10 de Março de 2004.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 final de 1 de Novembro de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 final de 14 de Julho de 2006.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final, de 16.5.2007.

⁽⁷⁾ 2005/2244 (INI).

1.9 O CESE, através do presente parecer e do parecer de iniciativa sobre « Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios »⁽⁸⁾, dá uma nova contribuição à política de imigração da UE, incorporando uma nova perspectiva — a cooperação com os países de origem para favorecer o seu desenvolvimento.

2. A dimensão global do desemprego, da pobreza e da desigualdade⁽⁹⁾

2.1 Durante as últimas décadas registou-se um aumento sem precedentes da riqueza material e da prosperidade no mundo. Pelo menos em termos do PIB. No entanto, esta prosperidade repartiu-se de forma muito desigual, já que numerosos países e centenas de milhões de pessoas não usufruíram do crescimento da riqueza.

2.2 O aumento do PIB não reflecte com rigor o grau de desenvolvimento real de uma sociedade. O índice de desenvolvimento humano do PNUD⁽¹⁰⁾ procura uma definição mais ampla de desenvolvimento, mais além do PIB, que inclui, entre outro, a esperança de vida e os níveis de formação. Contudo, não inclui outros indicadores que parecem relevantes como o respeito dos direitos humanos, a democracia, o acesso ao trabalho digno ou a igualdade.

2.3 Uma questão primordial é a falta de emprego ou outro acesso a meios de subsistência. O desemprego é, geralmente, um factor essencial e «impulsionador» que motiva as pessoas a deslocarem-se para onde possa haver melhores oportunidades. A população mundial, de 6,7 mil milhões em 2006, estava a crescer em cerca de 75 milhões por ano, principalmente em países em desenvolvimento. O relatório da OIT «Global Employment Trends 2007» estima a mão-de-obra mundial, em 2006, em cerca de 2,9 mil milhões de pessoas⁽¹¹⁾. Neste mesmo ano, estimava-se em 195,2 milhões o número de desempregados, cerca de 6,3 % da mão-de-obra global total. O número de «trabalhadores pobres» — ou pessoas que vivem com o equivalente a dois dólares dos E.U.A. por dia ou menos — continuou a aumentar atingindo os 1,37 mil milhões em 2007⁽¹²⁾.

2.4 A situação crítica dos agricultores nos países em desenvolvimento é um poderoso factor económico subjacente à migração internacional — agora e futuramente. Em 2000 cerca de 43 % dos trabalhadores do mundo trabalhavam na agricultura, e nos países mais pobres estavam, em geral, em pior situação do que a população urbana. Isto é, em parte, o resultado, designadamente, de políticas públicas que reflectem pacotes de ajustamento estrutural, que empurraram os países

para a «modernização» da produção agrícola para a orientar mais para a exportação, e para o conseqüente torpedear da situação dos pequenos agricultores através da crescente liberalização do comércio; esses pequenos agricultores foram atirados para fora da agricultura ou para o «subemprego» crónico ou ainda para a migração para fora do mundo rural. A verdade é que, entre 1980 e 1999, a parte da população urbana na população total aumentou de 32 % para 41 % nos países de baixos e médios rendimentos⁽¹³⁾.

2.5 Há que sublinhar que não existe uma correlação automática entre receitas e desenvolvimento humano. Países com menores receitas podem ter melhores índices de desenvolvimento humano⁽¹⁴⁾ devido a políticas públicas adequadas ou à ausência de conflitos.

2.6 Neste mundo global, os índices mais extremos de desenvolvimento humano correspondem à Noruega e ao Níger. Os noruegueses são 40 vezes mais ricos do que os nigerianos, vivem o dobro dos anos e têm uma taxa de escolarização cinco vezes superior.

2.7 Ao analisar as tendências de desenvolvimento humano desde os anos 70, verificamos que a maioria dos países melhorou o seu índice de desenvolvimento humano. No entanto, a África subsaariana é a única excepção — 28 dos 31 países cujo desenvolvimento humano é mais baixo encontram-se nesta região.

2.8 Outros dados que parecem relevantes são os seguintes:

— Nas últimas três décadas a esperança de vida média à nascença aumentou 7 anos nos países desenvolvidos e 9 nos países em desenvolvimento. A única excepção foi a África subsaariana, onde a esperança de vida é mais baixa do que há 30 anos. A esperança de vida retrocedeu 20 anos no Botswana e 13 na Zâmbia.

— A taxa de mortalidade infantil desce mais nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento.

— No contexto de uma economia mundial baseada no conhecimento, a escolarização média de uma criança num país de rendimentos elevados supera os 15 anos. No Burkina Faso é inferior a 4. Nos países menos desenvolvidos, 20 % das crianças não acabam os estudos primários. No Chade, Malawi ou no Ruanda, esta taxa ultrapassa 40 %.

— Na América Latina, apesar das novas tendências mais positivas, ainda existem graves problemas de pobreza e de desigualdade na repartição da riqueza.

⁽⁸⁾ Parecer de iniciativa do CESE de ... de 2007 sobre o tema « Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios » de que é relator S. SHARMA (REX/236, CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Dados extraídos do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e uma globalização justa. Criar oportunidades para todos, relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (patrocinada pela OIT) (2004).

⁽¹⁰⁾ O último Relatório sobre o Desenvolvimento Humano — RDH (recentemente publicado) é de 2006 (correspondendo efectivamente a dados de 2004).

⁽¹¹⁾ OIT «Tendências Mundiais do Emprego», 2007, Genebra.

⁽¹²⁾ Relatório da OIT sobre «Indicadores do Mercado de Trabalho».

⁽¹³⁾ Ibidem.

⁽¹⁴⁾ Último relatório sobre o Desenvolvimento Humano.

2.9 A pobreza reduziu-se no mundo ⁽¹⁵⁾. Mas esta redução deve-se, em grande medida, ao desenvolvimento ocorrido nos últimos anos na China e na Índia. 20 % da população mais pobre dispõe somente de 1,5 % dos rendimentos mundiais e tem receitas diárias inferiores a 1 dólar (USD). 40 % da população mundial dispõe apenas de 5 % dos rendimentos mundiais e vive com menos de dois dólares por dia. Por outro lado, 90 % dos habitantes dos países da OCDE situam-se entre os 20 % da população mundial que tem rendimentos mais altos. No extremo oposto, 50 % dos habitantes da África subsaariana fazem parte dos 20 % com menores rendimentos. As 500 pessoas mais ricas do mundo têm rendimentos (sem contar os activos) que ultrapassam os rendimentos de 416 milhões de pessoas mais pobres.

2.10 A pobreza, o desemprego e a desigualdade são características comuns dos países de origem da emigração. A ausência de um trabalho digno, a crise económica, a falta de perspectivas de desenvolvimento, as catástrofes e as doenças, as guerras, a corrupção e a ineficiência de alguns governos, a falta de liberdade e de instituições democráticas, impelem numerosas pessoas a abandonar os seus países em busca de horizontes com melhores perspectivas. A Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais considerou, no seu relatório de 2005 para a ONU, que muitos dos fluxos migratórios em grande escala, não desejados e difíceis de gerir, são o resultado da falta de desenvolvimento sustentado e de problemas estruturais em numerosos países.

2.11 Por outro lado, as redes criminosas que se dedicam à exploração e ao tráfico de seres humanos aproveitam-se dessa situação para se enriquecerem com a imigração irregular. É, pois, importante que uma acção adequada e concentrada seja empreendida contra essas redes, que exploram as necessidades de pessoas inocentes. É também importante que os controlos fronteiriços efectivos, incluindo as fronteiras marítimas, sejam adequadamente coordenados entre os países de trânsito e de destino.

2.12 A promoção da paz e da democracia, do crescimento económico e social e do desenvolvimento humano, a luta contra a pobreza e a desigualdade podem contribuir de forma importante para reduzir a emigração não desejada.

2.13 Mas não são os mais pobres que emigram, dado que a emigração não está ao alcance dos mais carenciados. Emigram os que têm um certo nível de rendimentos (pessoais ou familiares), maior formação, maior dinamismo e melhores condições físicas, muito frequentemente os mais jovens. A emigração, pelo menos numa fase inicial, contribui para a perda de capital humano dos países de origem.

2.14 Embora nem sempre assim seja, a pobreza e a falta de oportunidades está na origem da decisão de muitas pessoas que emigram para a Europa. A UE tem que colaborar activamente na luta contra a pobreza nos países de origem e aplicar uma abordagem abrangente da política de imigração.

2.15 O CESE propõe que a União Europeia e os Estados-Membros dêem um novo impulso político aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, acordados há sete anos na ONU e

⁽¹⁵⁾ Relatório sobre desenvolvimento humano 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

que se devem alcançar no ano de 2015 e se devem completar com a promoção do trabalho digno que a OIT está a apoiar.

2.16 Os avanços são lentos e a comunidade internacional não está a apoiar os esforços políticos necessários para o efeito; por exemplo, são poucos os Estados-Membros que cumprem o compromisso de afectar 0,70 % do seu PIB à ajuda ao desenvolvimento. A avaliação intercalar que o Secretário-Geral da ONU realizou em 2007 ⁽¹⁶⁾ é decepcionante, os progressos são escassos e inclusive houve uma redução de 5,1 % da ajuda ao desenvolvimento entre 2005 e 2006.

2.17 O Comité propõe à Comissão Europeia que adopte uma agenda precisa para promover os oito objectivos do milénio:

- Erradicar a fome: reduzir para metade a pobreza extrema, ou seja, reduzir para metade o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia;
- Educação universal: permitir o acesso de todas as crianças ao ensino primário;
- Igualdade: promover a igualdade de género e a autonomia das mulheres;
- Mortalidade infantil: reduzir, em dois terços, a taxa de mortalidade das crianças de menos de 5 anos;
- Saúde materna: reduzir, em três quartos, a taxa de mortalidade materna;
- Doenças: inverter a tendência de propagação de doenças como a malária, o paludismo ou a sida;
- Sustentabilidade: reduzir, para metade, a percentagem da população que não tem acesso à água potável e ao saneamento;
- Comércio: estabelecer um sistema de intercâmbios multilateral, ao mesmo tempo que se garante a luta contra a corrupção e a promoção da boa governação.

3. Comércio e desenvolvimento

3.1 A partir de diferentes ângulos, vincula-se a abertura comercial ao crescimento económico, ao desenvolvimento, à criação de emprego e à redução da pobreza. O exemplo mais claro está nas actuais negociações que ocorrem na Organização Mundial do Comércio (OMC). A actual ronda de negociações — Ronda de Doha — foi designada a Ronda do Desenvolvimento. O mesmo objectivo têm os Acordos de Associação Económica (EPA, sigla em inglês), negociados como parte integrante do Acordo de Cotonú, que vincula a União Europeia e os países ACP, ou a recente comunicação da Comissão Europeia «Para uma estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Veja-se o relatório de 2007 das Nações Unidas no sítio: www.un.org.

⁽¹⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Para uma estratégia da UE em matéria de ajuda ao comércio — contribuição da Comissão* (COM(2007) 163 final).

3.2 Por vezes, relaciona-se abertura comercial com o desenvolvimento dos países mais pobres e com a redução da imigração não desejada. Outras vezes, explica-se a emigração como consequência da protecção dos mercados dos países desenvolvidos face aos produtos dos países em desenvolvimento.

3.3 É preciso considerar a forma como a promoção do comércio pode contribuir para a redução da pobreza no mundo. O CESE considera que é uma referência fundamental o recente estudo conjunto realizado pela Organização Internacional do Trabalho e a OMC «*Commerce et emploi Un défi en matière de politiques*» de Março de 2007.

3.4 Na última década, em que se reduziram notavelmente as barreiras comerciais, diminuiu a pobreza à escala mundial. No entanto, esta redução da pobreza concentrou-se na China e na Índia, embora limitada a algumas regiões e a alguns sectores sociais. As experiências dos países que abriram as suas economias são díspares. Os países que basearam o seu desenvolvimento na exportação têxtil, não reduziram significativamente a pobreza. Noutros, apenas cresceu a economia informal. Na Ásia diminuíram as diferenças salariais entre trabalhadores qualificados e não qualificados, mas aumentaram ⁽¹⁸⁾ na América Latina.

3.5 O CESE considera que, ao contrário do que pensam as elites que dirigem alguns países em desenvolvimento, não há qualquer contradição entre desenvolvimento e direitos humanos. Estudos recentes indicam que ⁽¹⁹⁾ o aumento dos investimentos internacionais e das exportações ocorre nos países que democratizam os seus sistemas políticos, promovem os direitos laborais e melhoram a protecção social. O respeito das normas internacionais da OIT para a promoção de um trabalho digno, o apoio ao diálogo social dos parceiros sociais, e o diálogo com as organizações da sociedade civil são exemplos de boa governação que o Comité apoia.

3.6 Também uma maior abertura dos seus mercados por parte dos países industrializados pode favorecer o desenvolvimento, embora nem sempre tenha uma consequência favorável para todos os países, pois só os países que alcançaram um certo nível de desenvolvimento — com mercados nacionais consolidados, infra-estruturas de exportação eficientes e sistemas políticos estáveis — podem aproveitar a redução das barreiras pautais e não pautais para aumentar o seu desenvolvimento e reduzir a pobreza.

3.7 Os efeitos da globalização sobre o desenvolvimento dos países é muito diferente, em função das políticas que aplicam. Os avanços democráticos e em matéria de direitos humanos, as melhorias na educação, na saúde, nas infra-estruturas e nas políticas de emprego promovem o crescimento e reduzem a pobreza e as desigualdades sociais.

⁽¹⁸⁾ Relatório, já referido, da OIT e da OMC.

⁽¹⁹⁾ Relatório do Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results* e os relatórios da OCDE sobre comércio e trabalho.

3.8 O CESE considera que a UE, no quadro das negociações da OMC, deve empenhar-se em incrementar o comércio internacional (especialmente entre a UE, África e América Latina), e expandir a democracia e os direitos humanos no mundo.

3.9 A UE tem acordos de associação com diversos países do mundo — Euromed, ACP, com a Rússia e os vizinhos de Leste, Mercosul, Comunidade Andina, China, Índia, etc. O Comité, através dos pareceres e dos comités mistos, esforça-se por que estes acordos ultrapassem as questões comerciais e incluam vários aspectos sociais.

4. Cooperação para o desenvolvimento

4.1 Na política de cooperação para o desenvolvimento, a UE deve procurar que os países de acolhimento realizem políticas públicas de formação e emprego em colaboração com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil. Estas políticas são fundamentais para o desenvolvimento, juntamente com a promoção da paz e da boa governação.

4.2 Até ao presente, as políticas de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia prestaram pouca atenção ao papel das migrações enquanto factor de luta contra a pobreza.

4.3 A ajuda oficial para o desenvolvimento baseia-se nos princípios da justiça social e da redistribuição da riqueza. A política de cooperação para o desenvolvimento tem por objectivo lutar contra a pobreza e por uma vida digna para todos. Embora não pretenda directamente promover ou diminuir os movimentos migratórios, a luta contra a pobreza e as desigualdades pode contribuir para reduzir as causas que motivam a imigração voluntária ⁽²⁰⁾.

4.4 É inaceitável que se possa utilizar a política de ajuda ao desenvolvimento como elemento de pressão nas negociações internacionais sobre migrações tal como alguns líderes europeus propuseram no Conselho Europeu de Sevilha.

4.5 O CESE considera que a UE pode incentivar a participação das comunidades de emigrantes nos projectos de cooperação. A sua contribuição pode ser muito importante para a formulação de propostas e a avaliação dos resultados, muitas vezes efectuadas pelos peritos dos países doadores que têm apenas um conhecimento parcial das zonas beneficiárias.

4.6 A democracia e os direitos humanos, a educação e a formação, a promoção da autonomia da mulher, a saúde e o meio ambiente são objectivos prioritários da cooperação da UE. O CESE considera que também é muito importante reforçar e promover as organizações da sociedade civil.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON «Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación» em Estudios n.º 8 (2001).

4.7 A criação de redes e comissões mistas entre parceiros sociais e organizações da sociedade civil dos países de origem e de acolhimento pode ser objecto das ajudas da UE. Por exemplo: a sensibilização da população é um componente fundamental das políticas de cooperação para o desenvolvimento. Deveria informar-se a opinião pública dos países europeus de acolhimento sobre a cultura, condições de vida, de trabalho, sociais ou políticas dos países de origem da emigração.

5. Uma política europeia de imigração em colaboração com os países de origem

5.1 É surpreendente que os Estados-Membros da UE ainda não tenham ratificado a «Convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias» adoptada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de Dezembro de 1990, e em vigor desde 1 de Julho de 2003. O CESE ⁽²¹⁾ insta de novo a UE e os seus Estados-Membros a ratificarem-na. O Comité, em conformidade com os objectivos dos Conselhos Europeus de Tampere e de Haia, considera que o respeito dos direitos humanos e da igualdade de tratamento deve constituir a base da política europeia de imigração.

5.2 O CESE propõe à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE que, no âmbito da política externa, instituíam **um quadro normativo internacional para as migrações**, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos e no Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais. Este quadro normativo internacional deve incluir:

- A Convenção Internacional das ONU sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores e Membros das suas Famílias,
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW),
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD),
- A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC),
- As Convenções da OIT sobre os trabalhadores migrantes (C 97 e C 143),
- A Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho,
- O Quadro Multilateral da OIT sobre migrações laborais,
- A Declaração de Durban e o Programa de Acção da Conferência Mundial da ONU de 2001 contra o Racismo.

5.3 A actual configuração das políticas da imigração, centrou-se em aspectos adequados, que o CESE apoiou, mas que

respondem apenas aos interesses dos países europeus, enquanto países de acolhimento — lutar contra a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, satisfazer as necessidades dos nossos mercados de trabalho e do nosso desenvolvimento económico; Assim se consideram os problemas de convivência ou de identidade, se definem as políticas de admissão para atrair imigrantes altamente qualificados ao mesmo tempo que expulsamos outros. Em função destas considerações, nós, Europeus, dotamo-nos de políticas de imigração mais abertas ou mais restritivas, mas sempre a pensar exclusivamente nos efeitos que a imigração tem nas sociedades europeias.

5.4 No entanto, a UE e a maior parte dos Estados-Membros têm uma política de cooperação para o desenvolvimento muito activa, além de que a Europa participa em acordos de vizinhança e de associação com numerosos países do mundo. No entanto, até agora, estas políticas têm sido aplicadas sem ligação adequada à política de imigração, como se fossem compartimentos estanques, na convicção, errada, de que se pode ter uma política migratória sem a colaboração dos países de origem.

5.5 São numerosos os estudos sobre os efeitos que as migrações têm nos países em desenvolvimento. De todos os relatórios resulta uma conclusão geral — a contribuição dos migrantes é positiva para o desenvolvimento económico e social dos países de origem, embora para alguns países tenha também certos efeitos negativos. Entre os positivos destaca-se a importância das remessas e entre os negativos a fuga de cérebros e a perda de recursos humanos.

5.6 O CESE apoia uma nova abordagem para as políticas europeias, isto é, gerir a política de imigração em colaboração com os países de origem, para que as migrações sejam um factor de desenvolvimento para esses países. Isso supõe reconsiderar muitos aspectos dessas políticas, inclusivamente os que se referem aos critérios de admissão ou às possibilidades de mobilidade dos imigrantes.

6. As migrações são positivas tanto para os países de origem como para os países de acolhimento

6.1 Os benefícios da imigração para os países de acolhimento têm sido amplamente expostos noutros pareceres do CESE. No caso dos países europeus, a imigração veio satisfazer as necessidades do mercado de trabalho motivadas pela evolução demográfica ⁽²²⁾. Os imigrantes ocupam os postos de trabalho que não são ocupados pelos trabalhadores autóctones e contribuem para o desenvolvimento económico, a criação de emprego e o progresso social. Como assinala o relatório do Secretário-Geral na celebração do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento «os imigrantes

⁽²¹⁾ Parecer de iniciativa do CESE, de 30 de Junho de 2004, sobre «A Convenção Internacional para os trabalhadores migrantes», sendo relator L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 302 de 7.12.2004).

⁽²²⁾ Ver o parecer do CESE, de 9 de Junho de 2005, sobre «o Livro Verde uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da imigração económica» relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 286 de 17.11.2005).

promovem o crescimento económico nos países de acolhimento ao manter a viabilidade de actividades económicas que, se não fossem eles, se externalizariam; bem como ao aumentar a população activa e o número de consumidores e ao trazer a sua capacidade empresarial»⁽²³⁾. O Comité também propôs que a UE reforce as políticas de integração⁽²⁴⁾. As migrações podem ser positivas para todos — migrantes, sociedades de acolhimento e países de origem.

6.2 Para os países em desenvolvimento, a emigração permite a saída dos excedentes de mão-de-obra com a consequente diminuição do desemprego e constitui um importante mecanismo de redução da pobreza devido às remessas que os emigrantes enviam às famílias. Por outro lado, os emigrantes, quando regressam aos países de origem, desempenham um papel cada vez mais importante de dinamização económica na medida em que intervêm como empresários ou promotores de pequenos negócios e transmitem novos conhecimentos e tecnologias. Mas também há efeitos negativos como a perda dos jovens mais formados e mais empreendedores.

6.3 O CESE propõe que, através da colaboração com os países de origem, se multipliquem os efeitos positivos e se limitem os negativos. Este é um dos desafios do nosso tempo. No relatório final da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais assinalava-se que o desafio de hoje consiste em formular políticas que multipliquem as vantagens das migrações nos países de origem, limitando as suas consequências negativas. Também se referia que as migrações devem fazer parte das estratégias de desenvolvimento nacionais, regionais e mundiais e que, para alcançar este objectivo, os países de acolhimento têm de reconhecer claramente que também lhes trazem benefícios⁽²⁵⁾.

6.4 A migração não pode ser um motor de desenvolvimento isolado de outros factores políticos, económicos e sociais. Por isso o CESE considera que é necessário que a UE adopte uma nova perspectiva da política de imigração e de desenvolvimento, em cooperação com os países de origem, promovendo o desenvolvimento através de processos de alterações estruturais que favoreçam a democracia e a boa governação e ajudem a reduzir a desigualdade, melhorar o capital humano e as infra-estruturas necessárias para que o desenvolvimento seja sustentável.

7. Os benefícios das remessas

7.1 As remessas são recursos pessoais dos imigrantes, mas que adquiriram grande importância para alguns países de origem como fontes de receitas. Os números falam por si: em

⁽²³⁾ Ver: Nações Unidas A/60/871. 2006. *Migração internacional e desenvolvimento*. Relatório do Secretário-Geral. <http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

⁽²⁴⁾ Parecer de Iniciativa do CESE, de 21 de Março de 2002, sobre «A imigração, a integração social e o papel da sociedade civil organizada», relator: L. PARIZA CASTAÑOS; Co-Relator: V. MELÍCIAS (JO C 125 de 27.5.2002); e parecer de iniciativa do CESE, de 13 de Setembro de 2006, sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil», relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 de 23.12.2006) e a Conferência organizada conjuntamente com a Comissão Europeia em Setembro de 2002 sobre integração.

⁽²⁵⁾ Ver: Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais. 2005. *As migrações num mundo interligado: novas linhas de acção*. <http://www.gcim.org/en/>.

2005, segundo estimativas do Banco Mundial, as remessas que recebiam os países em desenvolvimento ascendiam a 167 000 milhões de dólares (quando em 1990 as mesmas estimativas situavam-nas em 69 000 milhões). O Secretário-Geral da ONU afirmou que em 2006 os emigrantes enviaram 264 000 milhões de dólares. Este montante é quase o quádruplo da ajuda oficial para o desenvolvimento. Em alguns países também é superior ao investimento estrangeiro.

7.2 As remessas constituem uma ajuda contínua e estável para a manutenção da família. Os imigrantes e as suas famílias são os principais protagonistas destas transferências internacionais de dinheiro. Na Europa entre 60 % e 70 % dos imigrantes enviam dinheiro às suas famílias, que é principalmente investido no consumo directo, não apenas de produtos materiais, já que boa parte do que é recebido através das remessas é gasto em educação e na saúde, o que provoca a melhoria do capital humano. A economia das localidades que recebem as remessas lucra com o aumento do consumo e o investimento em pequenos negócios. A circulação de mais dinheiro também é benéfica para o desenvolvimento do sector financeiro e as receitas em divisas europeias ajudam igualmente ao equilíbrio financeiro dos países de origem.

7.3 Mas as vantagens podem trazer problemas — alguns produtos de consumo sobem de preço e aumentam as dificuldades para as famílias que não recebem remessas, abandonam-se culturas e sectores de produção (os de menor rentabilidade), como também desaparecem determinados postos de trabalho, porque as receitas que produzem são muito modestas quando comparadas com as remessas.

7.4 Estes problemas têm de ser tidos em conta, mas a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais concluiu que, em conjunto, constituem um importante factor positivo para os países em desenvolvimento: «As remessas que são transferidas formalmente podem constituir uma fonte importante de divisas para os países receptores, desenvolver a capacidade do sector financeiro, ajudar a atrair mais investimentos e providenciar uma alavanca para os empréstimos soberanos⁽²⁶⁾».

7.5 É necessário reduzir as vias informais das transferências, pois implicam maiores custos e riscos. Em muitas ocasiões criam-se redes informais por inexistência de instituições financeiras competitivas em zonas mais remotas. O CESE considera que para otimizar o benefício para os países de origem é necessário diminuir o custo da intermediação financeira das remessas. Em numerosas ocasiões, estes custos são exagerados e não correspondem ao custo de outras transacções económicas internacionais. Os peritos concluem que o custo varia de modo notável de umas regiões para outras, por exemplo, as transferências de Espanha para a América Latina e para as Caraíbas custam 2 % e da Europa para a maioria dos países africanos entre 8 % a 10 %. As autoridades e os órgãos de fiscalização europeus do

⁽²⁶⁾ Ver: Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais. 2005. *As migrações num mundo interligado: novas linhas de acção*. <http://www.gcim.org/en/>.

sector financeiro devem fomentar um comportamento ético e socialmente responsável dos bancos europeus para reduzir os custos das remessas. Também é necessário melhorar a eficiência dos bancos nos países de origem, que em muitos casos têm uma estrutura e garantias insuficientes. A Europa deve fomentar acordos entre o sector financeiro de ambos os lados, sob mediação dos governos e das organizações internacionais para reduzir o custo final das transferências. Os bancos podem promover sistemas de boas práticas através de acordos de responsabilidade social.

7.6 A Comissão anunciou a elaboração de uma directiva para obrigar os prestadores de serviços financeiros a mais transparência nas comissões que cobram aos seus clientes. Em relação às remessas, essa directiva deve ser muito exigente para acabar com os excessos actuais. Os reguladores dos sistemas financeiros devem também acautelar que não se aplique à intermediação taxas de câmbio inadequadas que onerem abusivamente o custo final das remessas.

7.7 O CESE propõe que se utilizem as remessas para promover o investimento em actividades económicas e sociais. Os bancos, em colaboração com as autoridades locais podem desenvolver novos sistemas de créditos vinculados às remessas para financiar actividades económicas e iniciativas empresariais. Para isso, é necessário que o sector financeiro local tenha estrutura e solvência adequadas.

7.8 As despesas em educação e em saúde são os investimentos mais importantes das famílias que recebem as remessas. É necessário promover instrumentos financeiros, de seguro e de crédito ligados às remessas com o objectivo de otimizar os benefícios para a educação e para a saúde.

8. As diásporas enquanto redes transnacionais

8.1 No mundo globalizado das últimas décadas produziu-se um significativo aumento das migrações internacionais — aumentou fortemente o número de migrantes ⁽²⁷⁾, o número de países de origem, o número dos países de acolhimento e o número de países que são simultaneamente países de origem e de acolhimento. Este aumento das migrações dá-se num contexto que o facilita — o embaratecimento do transporte e das comunicações. Hoje as deslocações são mais fáceis (se se excluir os controlos fronteiriços) inclusivamente entre pontos distantes do planeta.

8.2 Viagens mais baratas, especialmente aéreas, juntamente com os actuais sistemas de comunicação telefónica e electrónica, permitem o aumento sem precedentes da comunicação e das relações entre as pessoas, entre os pontos de origem e os pontos

de destino das migrações. As pessoas que emigraram e se dispersaram por vários lugares de destino, mantêm hoje uma relação em rede muito mais estreita e fluida do que no passado.

8.3 As redes de imigrantes desempenham um papel cada vez mais importante nos processos migratórios — as redes ajudam as pessoas a decidir o seu projecto migratório, facilitam a viagem e o trânsito, e também ajudam no acolhimento no país de destino, no acesso ao alojamento e na procura de emprego.

8.4 Os migrantes estão a promover os negócios nos lugares de origem. Por exemplo, muitos dos estabelecimentos comerciais que os imigrantes criam nos lugares de destino importam produtos dos países de origem, favorecendo assim a sua produção e comercialização. O aumento das viagens potencia as suas empresas de transporte. Muitas vezes, quando os imigrantes alcançam uma posição económica forte no país de destino, efectuam investimento directo no país de origem — desta forma se desenvolvem muitos negócios em algumas regiões da China e no sector informático na Índia e no Paquistão. Também muitos imigrantes promovem actividades económicas e negócios na África e na América Latina.

8.5 Cada vez mais empresas internacionais contratam imigrantes para introduzir as suas actividades no país de origem. São numerosas as empresas multinacionais europeias que recrutam entre os imigrantes o seu pessoal de direcção e os seus técnicos com o objectivo de internacionalizar as suas actividades.

8.6 As diásporas, organizadas em redes transnacionais, podem também ajudar a que parte das remessas sejam canalizadas para actividades económicas e para projectos empresariais. As políticas de cooperação para o desenvolvimento da UE podem colaborar com as redes de imigrantes, pois estas redes permitem canalizar com eficácia as ajudas e multiplicar a capacidade de investimento das diásporas.

8.7 Em determinados lugares, estas associações de imigrantes, funcionando em forma de rede, estão a investir nos países de origem. Há projectos exemplares, como o programa «três por um» que decorre no México, que consiste no seguinte: cada dólar que as associações de imigrantes originárias de uma mesma localidade enviam para investir em projectos para o seu desenvolvimento é aumentado de outro dólar proveniente de cada um dos três níveis de governo, federal, estatal e municipal ⁽²⁸⁾.

8.8 A UE deve apoiar as redes transnacionais das diásporas porque é uma forma de favorecer o desenvolvimento dos países de origem. As associações em rede de uma mesma cidade de origem podem canalizar de forma colectiva alguns investimentos que se podem multiplicar com as contribuições europeias e nacionais.

⁽²⁷⁾ Em 1990 havia 155 milhões de migrantes e em 2005 se converteram em 191 milhões.

⁽²⁸⁾ Ver: Nações Unidas A/60/871, 2006: 71. *Obra referida.*

8.9 A Comissão Europeia e os Estados-Membros, em colaboração com os países de origem e com as organizações da sociedade civil, devem contribuir para criar condições propícias para que as diásporas possam otimizar o impacto de desenvolvimento do exercício das suas actividades. O Comité propõe que parte dos fundos públicos da UE e dos Estados-Membros sejam canalizados para as actividades de desenvolvimento promovidas pelas comunidades das diásporas. A parceria público-privada é fundamental para o êxito do desenvolvimento das actividades económicas e sociais. Alguns exemplos de boas práticas:

8.9.1 A IntEnt, com sede nos Países Baixos, apoiou durante os últimos dez anos quase 2 000 empresários da diáspora do Suriname, Gana, Marrocos, Antilhas e Turquia, mobilizando 12,5 milhões de euros para a criação de 200 empresas que deram emprego a 840 pessoas nos seus países de origem.

8.9.2 Constituída em 1986 em Marselha, Migrations & Développement apoia diversas organizações de imigrantes marroquinos (incluindo jovens franceses de origem marroquina) a mobilizar ajudas para os seus lugares de origem em Marrocos. Milhares de imigrantes contribuíram financeiramente para diversos projectos e 300 deles envolveram-se directamente na execução, beneficiando mais de 50 000 pessoas em Marrocos.

8.9.3 As entidades da diáspora no Reino Unido estiveram na vanguarda da campanha RemitAid⁽²⁹⁾ para a isenção fiscal das remessas colectivas enviadas para o desenvolvimento dos países de origem. A RemitAid apoia as iniciativas de desenvolvimento das diásporas através de um capital comum constituído com as devoluções dos impostos sobre as remessas (semelhante ao esquema grift-aid que concede a isenção fiscal a doações para caridade doméstica).

8.9.4 A Organização filipina para a Migração e o Desenvolvimento (Philcomdev) é uma rede recente composta de organizações de emigrantes e familiares, ONG, cooperativas, sindicatos, estabelecimentos de microfinanciamento, empresas sociais, redes nas Filipinas e no estrangeiro que se ocupam das questões da imigração e no desenvolvimento do seu país.

8.10 No quadro das ajudas europeias para o desenvolvimento deve-se também apoiar a importação na Europa dos produtos provenientes dos países de origem comercializados pelas redes da imigração no quadro do «comércio justo».

8.11 O CESE propõe que se apoie também o investimento directo, tanto dos imigrantes individualmente como das suas associações. O investimento em projectos do sector turístico ou na agricultura, por exemplo, oferecem amplas possibilidades de desenvolvimento em muitos lugares de origem. Os créditos, concedidos a imigrantes ou a associações das diásporas para projectos comerciais ou de investimento directo no país de

⁽²⁹⁾ Ver: www.RemitAid.org.

origem, são uma forma de apoio que deve ser potenciada nos países europeus através das políticas de cooperação.

9. O retorno e o aumento das possibilidades de circulação, como forma de recuperação de capital humano

9.1 Parte dos migrantes são trabalhadores qualificados ou altamente qualificados, pelo que um dos efeitos mais perniciosos das migrações para os países em desenvolvimento é a perda de «cérebros». Nem todos os países de origem sofrem da mesma forma os efeitos nefastos da chamada fuga de cérebros, mas, para alguns trata-se de um verdadeiro desastre. Como assinala o relatório SOPEMI «entre 33 % e 55 % das pessoas muito instruídas de Angola, Burundi, Gana, Quênia, Maurícia, Moçambique, Serra Leoa, Tanzânia e Uganda vivem em países da OCDE»⁽³⁰⁾. Em África, o sector da saúde, tal como o da educação, é um dos que mais sofre com essa situação.

9.2 Há países em que as repercussões da partida de licenciados e de trabalhadores altamente qualificados não são tão negativas. A saída, por exemplo, de trabalhadores especializados em tecnologias da informação da Índia e do Paquistão não tem repercussões negativas, porque estes países têm um sistema educativo de formação de informáticos muito forte e não têm falta deles.

9.3 A emigração de «cérebros», quando não tem grandes dimensões pode, inclusivamente, ser benéfica para o país de origem porque sempre se produzem processos de retorno ou de circulação que favorecem a entrada de novos conhecimentos, tecnologias e projectos empresariais. Assim ocorre em países como o Brasil ou a Índia. Mas são numerosos os países para os quais o êxodo de cérebros significa uma perda insubstituível de especialistas e de profissionais qualificados.

9.4 Esta fuga de cérebros está a beneficiar os países europeus de acolhimento. Desde o ano 2002, vários países europeus foram alterando as legislações sobre imigração para facilitar a entrada de trabalhadores muito qualificados.

9.5 Também a União Europeia vai promover uma política de imigração selectiva, já que o plano de acção sobre a migração legal⁽³¹⁾ prevê a elaboração de uma directiva específica para a admissão de trabalhadores muito qualificados, que a Comissão apresentará em Setembro e sobre a qual o Comité vai elaborar um parecer. No entanto, não está prevista uma directiva geral de admissão. Apesar das críticas que recebeu da parte do CESE e do Parlamento Europeu⁽³²⁾, estas políticas de «imigração selectiva» vão-se desenvolver na Europa com o risco de agravar os problemas de alguns países. No entanto, o Comité é de opinião de que esta legislação deveria ser favorável a todos — para os países de origem e de acolhimento e para os próprios imigrantes.

⁽³⁰⁾ Ver: SOPEMI 2005, OCDE.

⁽³¹⁾ COM (2005) 669 final de 21 de Dezembro de 2005.

⁽³²⁾ 2005/2244(INI) e o Parecer do CESE, de 9 de Junho de 2005, sobre «o Livro Verde uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da imigração económica» sendo relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JŌ C 286 de 17.11.2005).

9.6 A coerência entre as políticas migratórias e as de cooperação para o desenvolvimento exige que os países de acolhimento enfrentem com determinação e rigor o problema do êxodo de cérebros. Para isso, o primeiro aspecto a considerar é que os problemas que a saída de trabalhadores especializados suscita no país de origem poderiam converter-se em benefícios se esses trabalhadores voltassem com novos conhecimentos úteis para as empresas, a economia ou os serviços públicos dos seus países. Os que regressam ao país podem ser um veículo de transferência, não apenas de conhecimentos e de tecnologias mas também de investimentos.

9.7 Favorecer o retorno será, nesta perspectiva, favorável ao desenvolvimento dos países de origem. Deve ser um retorno totalmente voluntário, que ocorra quando o trabalhador qualificado encontrar condições favoráveis para continuar a desenvolver a sua actividade profissional no seu país de origem. O desafio, portanto, está em criar essas condições favoráveis.

9.8 Para favorecer o retorno voluntário dos trabalhadores qualificados é necessário que o regresso ao país de origem não implique perda das autorizações de trabalho e de residência na Europa (ou da nova cidadania adquirida). Só desta forma será possível uma imigração circular.

9.9 Também se promove o retorno transferindo para o país de origem os direitos sociais dos que regressam. É necessário conseguir que a transferência de pensões e dos direitos à segurança social funcione correctamente, incluindo os cuidados de saúde. O relatório do Secretário-Geral na celebração do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre as Migrações Internacionais e Desenvolvimento assinala que a grande maioria dos migrantes internacionais se defronta com obstáculos à transferência das pensões e, embora se tenham celebrado numerosos acordos bilaterais, propõe que se elabore um quadro internacional com mais garantias. A Convenção n.º 157 (1982) da OIT sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social só foi ratificada por três países (Espanha, Filipinas e Suécia) ⁽³³⁾. O Comité propõe aos outros Estados-Membros que ratifiquem aquela Convenção.

9.10 É preciso adoptar, no quadro das políticas europeias de cooperação para o desenvolvimento programas para evitar a fuga de cérebros, facilitar o retorno voluntário dos trabalhadores qualificados e investir nos países de origem nos sectores e actividades de elevada qualificação.

9.11 O CESE está de acordo com a Comissão ao propor que os Estados-Membros elaborem códigos de boas práticas para gerir a admissão de imigrantes muito qualificados em colaboração com os países de origem.

9.12 A UE deve colaborar muito activamente na formação dos jovens nos países de origem da imigração. Estes países vêm-se privados de grande parte do seu capital humano

melhor formado, que é aproveitado pelas sociedades europeias. A cooperação através da formação é uma forma justa de compensação para esses países que, desta forma, poderão dispor no futuro do capital humano de que precisam para o seu desenvolvimento.

9.13 O CESE quer destacar a importância dos acordos e associações com os países de origem que as universidades europeias, os hospitais, as empresas e os centros tecnológicos e de investigação podem desenvolver para que alguns profissionais muito qualificados desenvolvam a sua actividade nos países de origem, com salários, direitos à segurança social e meios profissionais comparáveis aos europeus.

10. Uma política de admissão de imigrantes coerente com os objectivos do desenvolvimento: Acolher é contribuir para o desenvolvimento.

10.1 A União Europeia e os Estados-Membros devem modificar as políticas de admissão para permitir a imigração legal através de procedimentos flexíveis e transparentes. O CESE já propôs à Comissão no parecer sobre o Livro Verde ⁽³⁴⁾ que adopte políticas abertas para a admissão tanto dos trabalhadores muito qualificados como dos menos qualificados. Embora compreendendo a posição adoptada por alguns Governos, o Comité também propôs que os Estados-Membros ponham termo ao período transitório que limita a liberdade de residência e de trabalho dos cidadãos de alguns dos novos Estados-Membros.

10.2 Deve-se reduzir a imigração irregular com políticas dirigidas para o interior da Europa, como por exemplo, lutando contra o emprego de imigrantes irregulares através de uma legislação comunitária ⁽³⁵⁾, que o Comité examinará num parecer em curso de elaboração, o controlo das fronteiras e a luta contra o tráfico de seres humanos, e a cooperação com os países de origem e de trânsito. A UE tem de ser solidária partilhando as despesas com os países do Sul da Europa que têm de gerir a chegada massiva de imigrantes irregulares e realizar numerosas operações de salvamento marítimo, de acolhimento e de cuidados humanitários. Em circunstâncias excepcionais, também será necessário regularizar a situação jurídica de numerosas pessoas «indocumentadas» que se encontram na UE, que são vítimas de exploração laboral e que não podem participar nas políticas de integração.

10.3 Entre as políticas de admissão mais flexíveis é necessário promover os sistemas de migração temporária e a circulação dos imigrantes, tanto para os trabalhadores muito qualificados como para os menos qualificados.

⁽³³⁾ Ver: Nações Unidas A/60/871, 2006: 80. *Obra referida.*

⁽³⁴⁾ Ver: Parecer do CESE, de 10 de Dezembro de 2003, sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre imigração, integração e emprego», relator: L. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 de 30.3.2004).

⁽³⁵⁾ Ver a proposta de Directiva de 16 de Maio de 2007 sobre sanções mínimas para empresas que empreguem trabalhadores migrantes irregulares.

10.4 Para que um sistema de imigração temporária seja realista é necessário que a legislação comunitária preveja autorizações de curta duração muito flexíveis combinadas com processos de retorno e garantias para novas contratações em anos sucessivos. Desta forma, muitos dos imigrantes utilizarão os canais legais e não permanecerão na Europa de forma irregular depois de a sua autorização de residência ter caducado.

10.5 O CESE exorta a que a UE e os Estados-Membros acordem com os países de origem procedimentos de imigração circular que facilitem a mobilidade da imigração através de procedimentos flexíveis e transparentes. Estes acordos têm que ser equilibrados, no interesse de ambas as partes, a fim de que a imigração seja também um factor de desenvolvimento para os países de origem.

10.6 Também pode ser útil prever procedimentos de admissão temporária que incluam acordos de formação e de reconhecimento de qualificações profissionais, de forma a que os migrantes temporários que trabalham na Europa possam melhorar a sua qualificação profissional e, após o regresso, aumentar as suas oportunidades laborais e contribuir para o desenvolvimento económico e social dos países.

10.7 A rigidez actual das legislações europeias constitui um grande obstáculo para a imigração circular. Para facilitar a circulação dos imigrantes, o regresso e o desenvolvimento de iniciativas empresariais no país de origem, é preciso que a legislação europeia de imigração permita a manutenção a longo prazo do direito de residência permanente.

10.8 Para isso, o CESE propõe que se altere a directiva sobre o estatuto de residente de longa duração para que o período de tempo em que os residentes conservam o seu direito permanente passe de um ano (duração actual) para cinco anos. No seu parecer, o CESE ⁽³⁶⁾ considerou que um ano (ou dois como figurava na proposta inicial da Comissão) era um prazo muito demasiado curto para que muitos imigrantes decidissem enfrentar o desafio de um projecto profissional de regresso ao seu lugar de origem.

10.9 Agora que a UE apoia uma abordagem global para a política de imigração que tem em conta a coerência entre as políticas de imigração e as de desenvolvimento, é necessário que todos os imigrantes residentes de longa duração num Estado-Membro possam voltar ao país de origem durante pelo menos cinco anos sem perder o direito de residência.

11. Promover a migração circular e as parcerias para a mobilidade

11.1 A Comissão Europeia publicou em Maio uma importante Comunicação ⁽³⁷⁾ sobre a migração circular e as parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros. Apesar de o presente parecer ser de iniciativa, constitui também

a contribuição do CESE para o debate aberto pela Comissão, além de que formula propostas para algumas questões que a Comissão coloca na sua Comunicação.

11.2 A comunicação divide-se em duas partes, a primeira questiona a conveniência de desenvolver parcerias para a mobilidade com países terceiros e a segunda refere-se mais especificamente à migração circular.

11.3 O Comité apoia a proposta **das parcerias para a mobilidade**, para que a UE e os Estados-Membros ofereçam oportunidades para a imigração legal, através de procedimentos flexíveis e transparentes. As associações constituem-se com base em acordos, tanto dos países de origem dos migrantes como dos Estados-Membros da UE.

11.4 Os compromissos que se exigem aos países de origem são os já previstos para lutar contra a imigração irregular e são muito precisos (readmissão, controlo de fronteiras, segurança dos títulos de circulação, luta contra o tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos, etc.). É importante que esses países observem as obrigações internacionais do Acordo de Cotonou, em especial as do artigo 13.º. O Comité considera que países com um «Estado débil» vão ter muitas dificuldades em cumprir estas condições e por isso propõe que as parcerias para a mobilidade se adaptem às características de cada país de origem, com flexibilidade.

11.5 Os compromissos para os Estados-Membros podem ser, entre outros, de quatro tipos:

11.5.1 Em primeiro lugar, oferecer melhores oportunidades de migração legal, respeitando o princípio de preferência comunitária para os cidadãos da UE, que o Comité partilha. O CESE está de acordo em que vários Estados-Membros (cooperação reforçada) possam efectuar aos países de origem uma proposta conjunta e que esta proposta de parceria seja da UE, através de quotas e de instrumentos de adaptação aos mercados de trabalho europeus.

11.5.2 Em segundo lugar, a Comissão Europeia e os Estados-Membros proporcionarão aos países terceiros assistência técnica e financeira para gerir os fluxos de migração legal. O Comité considera que os fundos comunitários disponíveis no programa temático sobre migração e asilo serão insuficientes e por isso propõe à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho um aumento importante destes fundos no futuro.

11.5.3 Em terceiro lugar, o Comité também concorda que as parcerias para a mobilidade, de acordo com os países de origem, poderão limitar a imigração de algumas profissões para evitar a fuga de cérebros (por exemplo entre os serviços de saúde de alguns países europeus). Os acordos deverão favorecer a imigração circular bem como o retorno dos imigrantes temporários.

⁽³⁶⁾ Ver o parecer do CESE de 31 de Outubro de 2001 sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração», relator: L. PARIZA CASTANOS (JO C 36 de 8.2.2002).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 final «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros»

11.5.4 E, em quarto lugar, a UE e os Estados-Membros melhorarão os procedimentos de emissão de vistos para estadias de curta duração. O CESE já propôs em diversos pareceres que é necessário melhorar a organização dos serviços consulares dos Estados-Membros da UE nos países de origem, que as delegações da Comissão colaborem com os Estados-Membros nas questões sobre migrações e que se utilize a rede EURES para conhecer a procura de emprego existente na UE. O Comité concorda com a proposta da Comissão para que se realizem cooperações reforçadas entre vários Estados-Membros abrindo centros comuns de pedidos de vistos, se reforcem as instruções consulares comuns para emitir vistos de entradas múltiplas para os nacionais de países terceiros que necessitam de viajar com frequência e se facilitem os vistos para algumas categorias de pessoas definidas nas parcerias para a mobilidade.

11.6 A Comissão defende que se deve facilitar a **imigração circular**. O CESE considera que as actuais disposições sobre imigração são muito rígidas e não satisfazem os imigrantes, os países de origem nem os países europeus de acolhimento. Em diversos pareceres, o CESE propôs regulamentações mais flexíveis para facilitar sistemas de imigração circular que respeitem a vontade das pessoas. Os direitos fundamentais dos imigrantes devem ser plenamente protegidos, especialmente os direitos sociais e laborais e o direito de viver com a família.

11.7 A Comissão propõe duas formas de imigração circular. Por um lado, a dos nacionais de países terceiros estabelecidos na UE, para que possam desenvolver actividades no seu país de origem conservando o seu direito de residência num Estado-Membro e, por outro, a migração circular para pessoas que residam num país terceiro, para que possam vir trabalhar, estudar ou formar-se na UE, ou uma combinação das três razões, e quando termine a sua autorização possam voltar para o país de origem, conservando a possibilidade de regressarem à UE através de procedimentos simplificados de admissão.

11.8 O Comité considera que só se constrói um sistema de migração circular quando os migrantes, temporários ou não, que tenham voltado para o país de origem, possam regressar legalmente ao Estado europeu em que residiram. Promover a migração circular é, sobretudo, estabelecer mecanismos para que o regresso ao país europeu de residência se realize de forma flexível.

11.9 O CESE está de acordo com a proposta da Comissão de elaborar um quadro legislativo da UE que promova a imigração circular. Para isso ter-se-á de alterar algumas directivas que estão em vigor e acordar critérios adequados para a elaboração das novas directivas previstas no programa legislativo, a saber:

11.9.1 Proposta de Directiva relativa à admissão de migrantes altamente qualificados: o Comité considera adequada a proposta da Comissão para continuar a simplificar os procedimentos de admissão para pessoas que já tenham residido legalmente na UE durante um determinado período de tempo (para efeitos de um trabalho altamente qualificado, estudos ou outras formações).

11.9.2 Proposta de Directiva relativa à admissão de migrantes sazonais: o Comité propõe uma autorização de residência/trabalho plurianual para migrantes sazonais, que lhes permita regressar durante cinco anos seguidos, prorrogáveis por mais cinco, para efectuarem trabalhos sazonais.

11.9.3 Proposta de Directiva relativa à admissão de estagiários remunerados: o Comité considera positiva para a formação dos nacionais de países terceiros e para o desenvolvimento do seu país, a possibilidade que lhes é conferida de se deslocarem à Europa para frequentarem uma acção de formação e desta forma contribuírem para a circulação de «cérebros» e a transferência de conhecimentos. A fim de reforçar o carácter circular, a proposta poderá prever a possibilidade de antigos estagiários regressarem à UE por períodos limitados (entre 1 e 5 anos), a fim de seguirem uma formação complementar que lhes permita melhorar as suas competências.

11.9.4 O CESE propõe que a Comissão altere várias Directivas em vigor para promover a migração circular: a Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Actualmente, a directiva dispõe que, regra geral, o estatuto de residente de longa duração pode ser retirado em caso de ausência do território da Comunidade por um período de 12 meses consecutivos. A Comissão propõe que se alargue essa ausência para dois ou três anos e o Comité considera que um período de cinco anos é mais adequado.

11.9.5 A Directiva 2004/114/CE relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado e a Directiva 2005/71/CE relativa à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. O Comité concorda em alterar esta Directiva para introduzir uma autorização de residência de entradas múltiplas que autorize o titular a ausentar-se do território da UE durante longos períodos sem perder o direito de residência. Também é adequado transformar as cláusulas facultativas destas directivas, que permitem aos Estados-Membros aplicar procedimentos de admissão simplificados ou acelerados a pessoas que já tenham trabalhado como investigadores ou estudado na UE, num direito a beneficiarem de procedimentos rápidos, na condição de regressarem ao seu país de origem finda a autorização. O Comité também concorda em combinar as duas directivas prevendo uma admissão facilitada como investigador (sujeita a menos condições) para os nacionais de países terceiros que anteriormente tenham sido admitidos como estudantes e que, após os seus estudos, tenham regressado ao seu país de origem. Esta noção poderá ser alargada de forma a permitir que os estudantes solicitem admissão na qualidade de investigador enquanto ainda residem no Estado-Membro em que estudam, desde que apresentem o pedido antes do termo da autorização para realização de estudos.

11.10 O CESE considera que é necessário assegurar que a imigração circular atinja os seus objectivos e proporcione benefícios a longo prazo, através de incentivos para fomentar o carácter circular, assegurar o sucesso do regresso, avaliar a aplicação dos procedimentos e diminuir o risco de fuga de cérebros através da colaboração com países terceiros.

11.11 A circulação de cérebros também exige que se resolva um dos problemas mais importantes com que se deparam muitos imigrantes na Europa — o não reconhecimento dos títulos académicos e das habilitações profissionais. A circulação dessas pessoas entre o país de origem e o país de acolhimento melhorará quando se reconhecerem os títulos e habilitações na Europa. O Comité propõe que, apesar das dificuldades existentes, se progrida na negociação de acordos para o reconhecimento dos títulos e das habilitações entre a UE e os países de origem da maior parte dos fluxos migratórios.

11.12 Para que um sistema de imigração circular possa funcionar adequadamente é igualmente necessário garantir os direitos à pensão e de segurança social que os imigrantes tenham adquirido, pelo que haverá que negociar acordos de reciprocidade entre os Estados-Membros da UE e os países de origem, bem como a ratificação da Convenção n.º 157 da OIT.

11.13 O Comité propõe que, nas futuras parcerias para a mobilidade, a UE proponha estes temas para facilitar o reconhecimento dos títulos e habilitações profissionais e as garantias sobre os direitos à pensão.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

12. Fórum mundial sobre migração e desenvolvimento

12.1 Na continuação da Cimeira das Nações Unidas de Setembro de 2006, realizou-se em 10 de Julho de 2007, em Bruxelas, a Conferência intergovernamental Fórum Mundial sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento sob a presidência do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon e com a participação de mais de 800 delegados de mais de 140 países.

12.2 O CESE, através do relator do presente parecer, participou, em 9 de Julho, no dia da sociedade civil. As conclusões, que o Comité subscreve nos seus traços gerais, encontram-se no sítio Internet da Conferência ⁽³⁸⁾. No próximo ano, o Fórum mundial reunir-se-á em Manila e deverá contar com a participação do Comité.

12.3 O Comité incentiva os governos da União Europeia e a Comissão a continuarem activamente empenhados no quadro das Nações Unidas para inserir a questão das migrações na agenda internacional, garantir os direitos humanos dos migrantes através de um quadro normativo internacional e para que a gestão partilhada dos processos migratórios entre os países de origem e de destino contribua para o desenvolvimento económico e social da humanidade.

12.4 O presente documento constitui o primeiro de uma série de pareceres do CESE sobre imigração circular.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitri DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Apenas estão disponíveis em Inglês (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) e em espanhol (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a estatísticas comunitárias no domínio da saúde pública e da saúde e segurança no trabalho»

COM(2007) 46 final — 2007/0020 (COD)

(2008/C 44/22)

Em 19 de Março de 2007, 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 Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, do qual foi relator **D. RETUREAU**.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 77 votos a favor, 4 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese do parecer

1.1 O Comité aprova o regulamento proposto, assim como a sua base jurídica; a proposta responde ao princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, permitindo a recolha de dados estatísticos úteis para a realização da estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho, para a qual se tornou necessário um quadro jurídico.

1.2 Sublinha a importância de definições e de sistemas de reconhecimento comuns, nomeadamente devido à mobilidade dos trabalhadores no que se refere a:

- Acidentes de trabalho e acidentes de percurso
- Doenças profissionais resultantes das condições de trabalho e/ou produtos,
- Incapacidade ou invalidez parcial ou permanente provocada por acidentes e doenças relacionadas com o trabalho e os dias de trabalho perdidos.

1.3 No cálculo de pessoas implicadas por categoria de sinistro, o Comité considera útil considerar o sexo e a idade das vítimas, assim como, na medida do possível, a natureza do seu vínculo laboral. Deve prestar-se uma atenção particular à confidencialidade dos dados pessoais recolhidos.

1.4 O CESE considera que a cooperação com a OIT e a OMS deve ser desenvolvida. O regulamento proposto constitui, aos olhos do Comité, um dos meios mais úteis para fazer convergir a natureza e as definições dos dados a registar e os métodos de recolha e análise dos mesmos.

2. Proposta da Comissão

2.1 O regulamento em apreço incide apenas em actividades estatísticas desenvolvidas nos termos do artigo 285.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O objectivo do regulamento não é a elaboração de políticas no domínio da saúde e

da segurança no trabalho, que se realizam respectivamente nos termos dos artigos 152.º e 137.º do Tratado.

2.2 A produção de estatísticas comunitárias específicas rege-se pelas normas previstas no Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾.

2.3 A Directiva 95/46/CE 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 ⁽²⁾ e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000 ⁽³⁾, que a torna aplicável às instituições e aos órgãos comunitários permitem o tratamento de dados pessoais sobre a saúde por motivos de interesse público substancial mediante a existência de salvaguardas adequadas.

2.4 As acções políticas e as estratégias comunitárias e nacionais nos domínios da saúde pública e de saúde e segurança no trabalho revestem-se de grande interesse público e as disposições dos Regulamentos (CE) n.º 322/97 e (EURATOM, CEE) n.º 1588/90 do Conselho, de 11 de Junho de 1990, relativos à transmissão de informações abrangidas pelo segredo estatístico ⁽⁴⁾ ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) apresentam as salvaguardas apropriadas para a protecção dos indivíduos no que diz respeito à produção de estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho.

⁽¹⁾ JO L 52 de 22.2.1997, p. 61. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0322:PT:HTML>, Regulamento com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 284 de 31.10.2003, p. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:284:0001:0053:PT:PDF>).

⁽²⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:PT:HTML>, Directiva com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 (JO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

⁽³⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:PT:PDF>.

⁽⁴⁾ JO L 151 de 15.6.1990, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 322/97. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990R1588:PT:HTML>.

2.5 Na verdade, a Decisão n.º 1786/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, que aprova um programa de acção comunitária no domínio da saúde pública (2003-2008) ⁽⁵⁾, a Resolução do Conselho, de 3 de Junho de 2002, sobre uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança no trabalho (2002-2006) ⁽⁶⁾ e a Comunicação da Comissão, de 20 de Abril de 2004, intitulada «Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo “método aberto de coordenação”» ⁽⁷⁾, exigem um sistema de informação estatística de elevado nível para avaliar a concretização das políticas e desenvolver e acompanhar outras acções em ambos os domínios. Este processo será prosseguido e desenvolvido ao abrigo dos programas e estratégias que lhe sucederem.

2.6 Na sua Comunicação não legislativa SEC(2007) 214, 215, 216 ⁽⁸⁾ «Melhorar a qualidade e a produtividade no trabalho: estratégia comunitária 2007-2012 para a saúde e segurança no trabalho», a Comissão insiste no facto de a saúde e segurança no trabalho merecerem um lugar de destaque na agenda política comunitária; A segurança e a saúde dos trabalhadores são primordiais no aumento da produtividade e competitividade das empresas e contribuem para uma maior viabilidade dos sistemas de protecção social, reduzindo os custos decorrentes dos acidentes e doenças. Trata-se de fazer do bem-estar no trabalho uma realidade concreta para os cidadãos, que contribui para a realização da agenda para os cidadãos adoptada em 10 de Maio de 2006.

2.7 Até agora, a recolha de dados estatísticos era realizada com base em «acordos informais» com os Estados-Membros, no quadro do programa estatístico quinquenal da Comissão (actualmente, Decisão n.º 2367/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa ao programa estatístico comunitário de 2003 a 2007 ⁽⁹⁾) e das suas componentes anuais.

2.8 Em particular no domínio das estatísticas sobre saúde pública, os desenvolvimentos e aplicações nas três vertentes (causas de morte, inquéritos sobre cuidados de saúde e saúde, incapacidade e morbidade) são dirigidos e organizados de acordo com uma estrutura de parceria entre o Eurostat, em conjunto com os países líderes (actualmente o Reino Unido, na qualidade de coordenador geral, e os respectivos líderes por domínio da Estónia, do Luxemburgo e da Dinamarca), e os restantes Estados-Membros. Neste contexto foi já possível realizar um trabalho metodológico considerável, incluindo a preparação de directrizes, e também já se deu início à recolha de dados.

⁽⁵⁾ JO L 271 de 9.10.2002, p. 1.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:008:0001:0022:PT:PDF>.

⁽⁶⁾ JO L 161 de 5.7.2002, p. 1.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:008:0001:0022:PT:PDF>.

⁽⁷⁾ COM(2004) 304 final de 20.4.2004.

⁽⁸⁾ SEC(2007) 214 de 21.2.2007.

⁽⁹⁾ JO L 358 de 31.12.2002, p. 1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0001:0027:PT:PDF>, Decisão com a redacção que lhe foi dada pela Decisão no 787/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 138 de 30.4.2004, p. 12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:138:0012:0016:PT:PDF>).

2.9 Contudo, a situação actual apresenta as seguintes limitações: em primeiro lugar, no que diz respeito à recolha de dados já em aplicação, embora se tenha conseguido uma certa melhoria da qualidade e comparabilidade dos dados, os Estados-Membros devem dispor de uma base sólida de aplicação.

2.10 Um quadro jurídico permitiria uma consolidação dos progressos realizados em termos de melhores níveis de qualidade e comparabilidade para todas as recolhas de dados regulares relacionadas com estes domínios. Garantiria maior sustentabilidade e estabilidade dos requisitos europeus para o médio prazo e produziria objectivos claros em termos de níveis a alcançar para a comparabilidade a nível da UE.

2.11 A maioria dos novos Estados-Membros informaram ainda que não poderão cumprir os requisitos da UE nos domínios da saúde pública e saúde e segurança no trabalho sem um quadro jurídico europeu.

2.12 Por último, todos os Estados-Membros carecem de uma visão mais clara do calendário e dos objectivos para a aplicação das novas ferramentas estatísticas, actualmente em desenvolvimento, e das acções que estão a ser preparadas para a melhoria da qualidade. O regulamento proposto será um quadro apropriado para elaborar itinerários pormenorizados nos vários domínios e vertentes das estatísticas sobre saúde e segurança.

2.13 Eis por que motivo a Comissão (Eurostat) considera necessário constituir agora uma base sólida através da apresentação de um acto jurídico de base nos domínios da saúde pública e das estatísticas sobre saúde e segurança no trabalho. Os domínios abrangidos pela proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho dizem respeito a actividades e desenvolvimentos contínuos realizados conjuntamente com os Estados-Membros nos grupos pertinentes do EUROSTAT ou, no domínio da saúde pública, da parceria para as estatísticas sobre saúde pública. O objectivo principal é constituir uma base consolidada e firme para recolhas já implementadas ou cuja metodologia esteja em desenvolvimento ou a implementação a ser preparada.

2.14 O programa de acção comunitária no domínio da saúde pública (2003-2008) ⁽¹⁰⁾ afirmava que o elemento estatístico do sistema seria desenvolvido com a colaboração dos Estados-Membros, utilizando, se necessário, o programa estatístico comunitário para promover sinergias e evitar duplicações.

2.15 A proposta alterada de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Segundo Programa de Acção Comunitária no domínio da Saúde (2007-2013) ⁽¹¹⁾ afirmava que se alargaria o trabalho existente para criar um sistema de vigilância da saúde na UE, utilizando o programa estatístico comunitário, conforme necessário. Por seu lado, a estratégia

⁽¹⁰⁾ Ver nota 5.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 234 final de 24.5.2006.

comunitária de saúde e segurança no trabalho (2002-2006) ⁽¹²⁾ convidava a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem os trabalhos em curso sobre a harmonização das estatísticas dos acidentes de trabalho e as doenças profissionais, a fim de disporem de dados comparativos que permitam avaliar objectivamente o impacto e a eficácia das medidas adoptadas no contexto da estratégia comunitária.

3. Observações do Comité

3.1 O Comité aprova o regulamento proposto, assim como a sua base jurídica; a proposta responde ao princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, permitindo a recolha de dados estatísticos úteis para a realização da estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho, para a qual se tornou necessário um quadro jurídico.

3.2 Devido sobretudo à mobilidade dos trabalhadores sublinha a importância de se adoptarem definições e sistemas de reconhecimento comuns no que se refere a:

- **acidentes de trabalho** (no local de trabalho) e **acidentes de trajecto** (no percurso do local de residência para o local de trabalho e regresso e durante as pausas longas fora do local de trabalho) e quando o trabalho implica deslocações (serviços),
- **doenças profissionais** provocadas pelas condições de trabalho e/ou produtos utilizados (pós, produtos químicos,

vibrações, lesões auditivas, perturbações musculoesqueléticas e periarticulares: cargas pesadas, actividades repetitivas, etc.),

- **incapacidade** ou **invalidez** parcial ou permanente provocada por acidentes e doenças relacionadas com o trabalho e os dias de trabalho perdidos.

3.3 No cálculo de pessoas implicadas por categoria de sinistro, o Comité considera útil considerar o sexo e a idade das vítimas, assim como, na medida do possível, a natureza do seu vínculo jurídico ao local de trabalho (contrato de trabalho permanente, emprego atípico, trabalho temporário, independente). Deve prestar-se uma atenção particular à confidencialidade dos dados pessoais recolhidos, de acordo com a legislação em vigor.

3.4 O CESE considera que a cooperação com a OIT e a OMS deve ser desenvolvida, uma vez que pode permitir intercâmbios interessantes no plano teórico (investigação sobre a origem das doenças e acidentes, ergonomia e reabilitação) e metodológico, no que se refere aos dados recolhidos e métodos estatísticos.

3.5 O regulamento proposto constitui, aos olhos do Comité, um dos meios mais úteis para fazer convergir a natureza e as definições dos dados a registar e os métodos de recolha e análise dos mesmos, com vista a melhorar constantemente a sua qualidade, compatibilidade e comparabilidade.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Ver nota 6.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade»

COM(2007) 159 final — 2007/0054 (COD)

(2008/C 44/23)

Em 7 de Maio de 2007, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 24 de Abril de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 25 de Outubro) o Comité Económico e Social Europeu designou RODRÍGUEZ GARCÍA CARO ⁽¹⁾ para relator-geral e aprovou por 64 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu dá o seu aval às alterações aos anexos do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, convicto de que irão melhorar o seu conteúdo e beneficiar os cidadãos da União a que é aplicável. Este apoio diz mais concretamente respeito às mudanças que permitem incluir na coordenação determinadas prestações, que deixarão deste modo de ser excepcionais e impossíveis de exportar.

1.2 Enquanto representante dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada, o CESE não queria, deixar, contudo, de atentar para a lentidão do processo legislativo por que está a passar a proposta de regulamento de aplicação do Regulamento n.º 883/2004. Não emitiríamos o presente parecer se o referido Regulamento já tivesse entrado em vigor. Instamos, por isso, o Parlamento Europeu e o Conselho a acelerarem ao máximo o processo de decisão, para que a nova coordenação dos sistemas de segurança social entre em vigor o mais brevemente possível.

2. Introdução

2.1 Desde a sua adopção em Junho de 1971, o Regulamento n.º 1408/71 tem vindo a sofrer sucessivas alterações que adaptaram e actualizaram o seu conteúdo. Estas alterações deveriam-se, designadamente, às alterações introduzidas na legislação dos Estados-Membros, aos acordos bilaterais entre Estados, aos alargamentos consecutivos e à necessidade de adaptar o seu conteúdo aos sucessivos acórdãos do Tribunal de Justiça em matéria de segurança social.

2.2 O CESE adoptou o seu primeiro parecer sobre este Regulamento em Janeiro de 1967 ⁽²⁾ e desde então, com uma periodicidade quase anual, tem vindo a exprimir, enquanto agente

socioeconómico e representante da sociedade civil, a opinião sobre as alterações ao seu articulado e aos seus anexos. O Comité tem participado assim activamente na evolução de um instrumento vital para a salvaguarda do direito de livre circulação dos trabalhadores, em particular, e dos cidadãos, em geral, em todas as direcções de todos os Estados que fazem parte da União Europeia. Deste modo, ficariam garantidos os direitos a determinadas prestações do sistema de segurança social, em caso de deslocações dentro do território da União.

2.3 Em 2004, o Regulamento passou pela maior transformação da sua história. Segundo o critério de simplificação do texto e aperfeiçoamento do seu conteúdo, e após longo debate institucional, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram um novo Regulamento de coordenação dos sistemas de segurança social ⁽³⁾ que, com o n.º 883/2004, se destinava a substituir o texto em vigor. No entanto e porque não foi ainda aprovado o seu regulamento de aplicação, o novo texto de coordenação não entrou em vigor, continuando por isso válido o Regulamento n.º 1408/71.

2.4 O Comité emitiu parecer tanto sobre o Regulamento n.º 883/2004 de coordenação dos sistemas de segurança social ⁽⁴⁾ como sobre a proposta de regulamento que estabelece as suas modalidades de aplicação ⁽⁵⁾. Entretanto, esta última proposta continua o seu percurso de tramitação pelas instituições competentes.

2.5 Tratando-se de um texto vivo e dinâmico, é lógico que integre as várias alterações introduzidas pelos Estados-Membros à sua legislação nacional no Regulamento n.º 1408/71, para não perderem a sua validade dentro dele e não virem a prejudicar os direitos que assistem àqueles que circulam dentro das fronteiras

⁽¹⁾ Sob reserva de aprovação pela Assembleia.
⁽²⁾ JO C 64 de 5.4.1967.

⁽³⁾ JO L 166 de 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE de 27 de Janeiro de 2000 sobre a «Coordenação dos sistemas de segurança social» — relator: Rodríguez García-Caró (JO C 75 de 15.3.2000).

⁽⁵⁾ Parecer do CESE de 26 de Outubro de 2006 sobre a «Coordenação dos sistemas de segurança social — Normas de aplicação» — relator: Rodríguez García-Caró (JO C 324 de 30.12.2006).

da União Europeia. O que se pretende afinal com estas alterações é actualizar e melhorar a coordenação dos sistemas de segurança social, facilitando a aplicação da legislação comunitária.

2.6 Em termos jurídicos, a proposta implica a derrogação e a alteração de algumas das disposições contidas nos anexos ao regulamento e é, além disso, aplicável ao Espaço Económico Europeu.

3. Conteúdo da proposta

3.1 A proposta de Regulamento diz respeito exclusivamente a alguns dos anexos ao Regulamento n.º 1408/71 e não afecta o seu articulado que se mantém, portanto, inalterado.

3.2 As alterações introduzidas são o reflexo das propostas apresentadas pelos seguintes Estados-Membros: Áustria, Dinamarca, França, Países Baixos, Hungria, Irlanda e Polónia. Salvo no caso da França, todas as alterações são consequência de alterações às legislações nacionais.

3.3 Referem-se aos seguintes anexos e Estados:

3.3.1 A Parte I do Anexo I que define os termos «trabalhadores assalariados» e «trabalhadores não assalariados», quando estes não possam ser determinados com base na legislação nacional. Esta alteração deve-se a alterações na legislação da Irlanda.

3.3.2 A Parte II do Anexo I que define o termo «membro da família», sempre que ao abrigo da legislação nacional não seja possível estabelecer uma distinção entre estes e outras pessoas. Também afecta a Irlanda pelo mesmo motivo.

3.3.3 A Parte I do Anexo II que define os regimes especiais de trabalhadores não assalariados excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento. O texto é substituído na rubrica «H. França» por motivos relacionados com os seguros complementares.

3.3.4 A Parte II do Anexo II que define os subsídios especiais de nascimento ou de adopção excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento. O texto é substituído na rubrica «S. Polónia» para incluir a prestação complementar por nascimento.

3.3.5 O Anexo II-A contém as prestações especiais de carácter não contributivo e que não se pode, por isso, exportar. Afecta de novo a Irlanda por alterações da sua legislação nacional.

3.3.6 A Parte A do Anexo III que enumera as disposições de convenções bilaterais que continuam a ser aplicáveis, apesar da existência do próprio Regulamento. Afecta a Hungria nas suas convenções com a Alemanha e a Áustria devido a alterações da legislação relativa a pensões.

3.3.7 A Parte A do Anexo IV que enumera as legislações previstas no Regulamento, nos termos das quais o montante das prestações de invalidez é independente da duração dos períodos de seguro. Afecta também a Irlanda e os Países Baixos por alterações na sua legislação.

3.3.8 A Parte C do Anexo IV que enumera os casos em que é possível renunciar ao cálculo da prestação por nunca ser possível alcançar um resultado superior. A redacção da rubrica «O. Hungria» deve ser suprimida, uma vez que as condições para essa renúncia deixaram de estar preenchidas, por alterações na legislação nacional. A redacção da rubrica «R. Áustria» deve ser substituída por alterações na legislação nacional.

3.3.9 O Anexo VI que enuncia as modalidades especiais de aplicação das legislações de determinados Estados-Membros. Afecta os textos apresentados pela Dinamarca, os Países Baixos e a Áustria, face a alterações nas legislações nacionais.

3.3.10 O Anexo VIII que enumera os regimes que prevêm unicamente abonos de família ou abonos suplementares ou especiais em benefício de órfãos. Afecta a Irlanda face às alterações à legislação indicadas.

4. Observações

4.1 Na reunião plenária do CESE de 13 e 14 de Dezembro de 2006, sessão de 13 de Dezembro, foi adoptado um parecer sobre outras alterações ao Regulamento n.º 1408/71 ⁽⁶⁾. Neste parecer, o Comité dizia esperar que fosse a última alteração sobre a qual se tinha de pronunciar e que o regulamento de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 883/2004 deveria entrar em vigor sem mais delongas. Volvidos seis meses, estamos perante novas alterações aos anexos deste Regulamento, dado o regulamento de aplicação continuar à espera de aprovação.

4.2 O Comité Económico e Social Europeu dá o seu aval às alterações agora propostas, na convicção de que irão melhorar o seu conteúdo e, de uma vez por todas, beneficiar expressamente os cidadãos da União afectados pela sua aplicação. Neste sentido, concorda, mais especificamente, com as alterações que introduzem prestações no âmbito da coordenação dos sistemas de segurança social, suprimindo-as dos anexos onde se prevê excepções à aplicação geral dessas prestações.

4.3 Actualmente, as instituições europeias estão a debater várias propostas de regulamento, todas elas relacionadas com a coordenação dos sistemas de segurança social. Por um lado, a proposta de regulamento de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, sobre o qual o CESE já emitiu parecer, está a ser analisada pelo Conselho capítulo a capítulo e continuará a sê-lo durante a Presidência portuguesa, estando agora no Parlamento para uma primeira leitura. Por outro lado, a proposta de regulamento que dá conteúdo ao Anexo XI do Regulamento n.º 883/2004 segue um processo de debate idêntico ao atrás

⁽⁶⁾ Parecer do CESE de 13 de Dezembro de 2006 relativo à aplicação dos regimes de segurança social — relator: Rodríguez García-Caró (JO C 325 de 30.12.2006).

mencionado. O mesmo foi igualmente objecto de parecer do CESE (7). Neste contexto, é preciso ter em mente que, quando foi aprovado o regulamento de coordenação, vários dos seus anexos ficaram pendentes e vazios de conteúdo face à adopção de regulamentos sucessivos. Por último, temos a proposta de regulamento de alteração do Regulamento n.º 1408/71 que é objecto de análise do presente parecer.

4.4 Partindo de uma posição objectiva e face ao exposto no ponto anterior, estamos perante um marasmo regulamentar em que não cessam de ser aprovadas alterações a um regulamento quase já derogado, faltam anexos ao novo regulamento de coordenação, que já deveria ter entrado em vigor, e o novo regulamento de aplicação passa por um processo de aprovação que nos faz lembrar, com desagrado, o moroso percurso decisório do regulamento de coordenação. Perante tudo isto e uma vez mais, o CESE insta o Parlamento Europeu e o Conselho a agilizarem os trâmites pendentes, para que os dois regulamentos sejam aprovados de uma vez por todas. É de referir que, já em 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo reconheceu a necessidade de proceder a uma revisão geral da legislação, com o fito de simplificar as normas de coordenação. Passaram já quinze anos após essa declaração e continuam a ser utilizadas as mesmas normas não simplificadas.

Bruxelas, 25 de Outubro de 2007

4.5 Dada a complexidade das normas de coordenação dos sistemas de segurança social, os cidadãos, em geral, sentem-se alheios ao seu conteúdo e desconhecem os direitos que lhes assistem. É, por conseguinte, imperioso insistir, aproveitando o contexto deste parecer, na necessidade de as autoridades nacionais difundirem eficazmente pelos cidadãos mensagens claras e concisas, que os informem sobre os seus direitos em matéria de segurança social, quando se deslocam por qualquer motivo dentro da União. O seu desconhecimento é ainda mais patente nas viagens curtas, turísticas ou profissionais, em que qualquer percalço agudo de saúde causa sérios problemas aos cidadãos, por ignorarem os seus direitos e os trâmites a seguir para serem atendidos com urgência.

4.6 Dentro deste raciocínio e reafirmando o que ficou dito no ponto 4.5 do parecer sobre o Anexo XI do Regulamento n.º 883/2004, antes referido, o CESE deveria elaborar um parecer de iniciativa para examinar que problemas há na União Europeia quanto à prestação de serviços de saúde aos cidadãos que se deslocam no seu território e que propostas se deveriam concretizar para o funcionamento eficaz dos mecanismos de coordenação.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

(7) Parecer do CESE de 14 de Março de 2007 sobre o tema «Coordenação dos sistemas de segurança social — Anexo XI», relator: Greif (CESE 422/2007).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Maus-tratos a pessoas idosas»

(2008/C 44/24)

A vice-presidente da Comissão, Margot WALLSTRÖM, por ofício de 16 de Maio de 2007, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer sobre os «Maus-tratos a pessoas idosas».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 2 de Outubro de 2007, tendo sido relatora R. HEINISCH.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 144 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O artigo 25.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (proclamada em Nice em 7 de Dezembro de 2000) «reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural». Na Europa, a faixa de população com idade superior a 65 anos está a aumentar a olhos vistos. No futuro, o desafio será encarar positivamente esta evolução demográfica e não ver o fenómeno do envelhecimento como uma sobrecarga social ou como uma ameaça individual.

1.2 Faz parte deste desafio abordar o problema da violência contra as pessoas idosas, um tema bastante negligenciado que continua a ser minimizado e recalcado. Quem corre mais riscos são os idosos dependentes de assistência que vivem isolados no seu domicílio ou os que residem em lares. Por este motivo, o CESE pede instantemente à Presidência da UE que se ocupe do tema «Maus-tratos a pessoas idosas», sobretudo aquelas que se encontram numa situação de dependência.

Destinatários: Presidências do Conselho da UE; Comissão; governos dos Estados-Membros.

1.3 A principal responsabilidade pela prevenção dos maus-tratos a pessoas idosas cabe aos Estados-Membros. Mas como se trata de um problema existente em todos eles, o CESE considera imprescindível uma estratégia europeia comum.

— Uma vez que os maus-tratos a pessoas idosas constitui uma violação aos direitos humanos e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o CESE exorta a Comissão a elaborar, com base nas disposições do Tratado em vigor, uma estratégia global centrada na sua prevenção.

— A estratégia europeia comum deverá ter por base um estudo à escala comunitária sobre «Maus-tratos a pessoas idosas, sobretudo as dependentes de assistência». Para ter uma visão

geral do problema, para além de dados sobre as taxas de prevalência também deveria haver dados sobre as várias formas de maus-tratos, suas causas e factores de risco. Esse estudo deve analisar tanto a assistência domiciliária como a institucionalizada.

— Deveria determinar o grau de ameaça a que estão expostos os idosos, a sua posição jurídica e as possibilidades de ajuda e de protecção, tomando como ponto de referência as disposições em vigor para os maus-tratos a crianças.

— Deve também dar ênfase ao estágio em que se encontra a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com o propósito de proteger as pessoas idosas nos Estados-Membros.

Destinatários: Parlamento Europeu; Comissão, Direcção-Geral «Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades».

1.4 Com efeito, apenas será possível prevenir com eficácia os maus-tratos a pessoas idosas, sobretudo as que dependem da assistência de outrem, ao nível nacional. Cada Estado-Membro deverá, por isso, elaborar, como parte da concepção de uma estratégia europeia, um Plano de Acção Nacional para a prevenção de maus-tratos desta natureza e disponibilizar os meios necessários para esse efeito. Nos Planos de Acção Nacionais haverá que considerar o seguinte:

— Romper com o tabu em relação aos maus-tratos a pessoas idosas dependentes através da sensibilização adequada da opinião pública — por exemplo, através da realização de campanhas de informação e de esclarecimento — para a situação tanto das pessoas que recebem como das que prestam assistência.

— A adopção de directivas-quadro e a definição de bases jurídicas em sintonia com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

- A elaboração de relatórios nacionais sobre a prevenção dos maus-tratos a pessoas idosas em situação de assistência domiciliária ou institucionalizada informando igualmente se vigoram nos Estados-membros requisitos (mínimos) para este tipo de assistência, se há formas institucionalizadas de controlo e se se conseguiram bons resultados com estas medidas de protecção das pessoas idosas que carecem de assistência domiciliária ou institucionalizada.
- A melhoria da informação ao dispor das pessoas e das instituições deste sector e a cooperação entre elas, designadamente através de acções de formação e iniciativas adequadas para grupos profissionais relevantes: pessoal médico, cuidadores e polícia, bem como da instauração de direitos que permitam ao pessoal dos lares da terceira idade denunciar quaisquer abusos.
- A criação de um serviço de aconselhamento cobrindo todo o território, de acesso fácil e (também) anónimo, para eliminar em tempo útil os défices de informação sobre a situação da «assistência a idosos» de todos os (potenciais) envolvidos e afectados.
- A criação de possibilidades de assistência que aliviem as tarefas dos familiares e de possibilidades de aconselhamento e de apoio a cuidadores profissionais.
- A criação de redes para a cooperação, a formação e o intercâmbio sistemático de informação abrangendo todas as pessoas e instituições envolvidas directamente na «assistência a idosos».

Destinatários: Estados-Membros.

1.5 O CESE considera imprescindível e urgente o intercâmbio, à escala nacional e comunitária, de métodos e modelos de «boas práticas», com o objectivo de garantir a qualidade e de estabelecer normas no sector da assistência a idosos.

Destinatários: Estados-Membros; EUCPN (Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade).

2. Exposição de motivos

2.1 Idade e risco de maus-tratos

2.1.1 Segundo projecções demográficas, até 2050, o grupo de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos aumentará consideravelmente na Europa (58 milhões ou 77 %). Em termos relativos, este aumento será mais sensível na faixa etária a partir dos 80 anos. Esta evolução terá, como é óbvio, repercussões em muitos domínios da vida quotidiana e coloca reptos específicos praticamente a todas as esferas políticas.

2.1.2 A evolução demográfica dos próximos anos é um factor (embora não único) que torna ainda mais premente analisar de perto o problema dos maus-tratos a pessoas idosas, tanto mais que é um tema bastante negligenciado e que continua a ser minimizado e recalcado. Os dados empíricos disponíveis são, além disso, insuficientes e cheios de lacunas.

2.1.3 É certo que nas estatísticas criminais os riscos de violência contra homens e mulheres a partir dos 60 anos são nitidamente inferiores aos que estão expostas as gerações mais jovens. Além disso, nos inquéritos de vitimação é muito mais raro os idosos falarem de experiências com violência do que as pessoas mais jovens. Mas nem as estatísticas criminais nem os inquéritos de vitimação são as fontes mais adequadas para recensear e dilucidar os riscos de violência específicos a que estão expostos os idosos.

2.1.4 Isto é sobretudo verdade para os riscos de maus-tratos infligidos a idosos no seu ambiente social próximo por pessoas suas conhecidas e com quem mantêm uma relação de confiança, eventualmente também de dependência. Nas últimas dezenas de anos, este ambiente onde a violência assume proporções consideráveis foi «descoberto» pela ciência, pela política e pela prática quotidiana. Todavia, num primeiro momento, todas as atenções se voltaram para as crianças e as mulheres como vítimas de violência ⁽¹⁾, raramente para os maus-tratos a idosos.

2.1.5 Segundo a definição da «*Action on Elder Abuse*», adoptada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e que acabou por se impor no vocabulário tanto científico como político, entende-se por maus-tratos a pessoas idosas «qualquer acto isolado ou repetido, ou a ausência de acção apropriada, que ocorre em qualquer relacionamento em que haja uma expectativa de confiança, e que cause dano, ou incómodo a uma pessoa idosa. Estes actos podem ser de vários tipos: físico, psicológico/emocional, sexual, financeiro ou simplesmente reflectir actos de negligência intencional, ou por omissão» ⁽²⁾.

2.1.6 Os dados disponíveis levam a concluir a existência de maus-tratos frequentes, por vezes persistentes, a pessoas idosas que, salvo raras excepções, não saem geralmente da zona de sombra ⁽³⁾. Eis os resultados de um inquérito representativo realizado em 2006 na Inglaterra, na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte a mais de 2 000 pessoas com idade igual

⁽¹⁾ Vide parecer do CESE sobre «Violência doméstica contra mulheres» (JO C 110 de 9.5.2006) e o aditamento a parecer de 14.6.2007 sobre o tema «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica» (JO C 325 de 30.12.2006), relatora de ambos os pareceres: R. HEINISCH.

⁽²⁾ Toronto Declaration on the global prevention of elderly abuse: «Elder Abuse is a single or repeated act, or lack of appropriate action, occurring within any relationship where there is an expectation of trust which causes harm or distress to an older person. It can be of various forms: physical, psychological/emotional, sexual, financial or simply reflect intentional or unintentional neglect.» (OMC 2002) (http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/aic_toronto_declaration_en.pdf); Action on Elder Abuse (www.elderabuse.org.uk).

⁽³⁾ Um simpósio internacional, realizado em Maio de 2006 sob a égide do Comissário Vladimir Spidla (Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades), refere taxas de prevalência que oscilam entre os 5 e os 20 % no âmbito da «Violência contra idosos» nos vários Estados (Relatório sobre o Simpósio «Violência e negligência para com idosos na assistência domiciliária e institucionalizada» in Forum kriminalprävention (Fórum da Prevenção Criminal) 4/2006 e 1/2007).

ou superior a 66 anos, vivendo em suas casas (inclusivamente em instituições com habitações de autonomia assistida) ⁽⁴⁾: no total, 2,6 % dos inquiridos referem, nos doze meses anteriores, maus-tratos por um familiar, um amigo ou um cuidador institucionalizado. Se se tiver em conta os maus-tratos por vizinhos e conhecidos, essa percentagem sobe para 4 %. A forma mais frequente de maus-tratos é a negligência, seguida pela exploração financeira, a violência psíquica e física e — mais raramente — o abuso sexual. As mulheres falam com mais frequência de maus-tratos do que os homens. Estes dados são comparáveis aos das demais sociedades ocidentais e correspondem aproximadamente à incidência constatada na violência doméstica. Assim, um estudo realizado em Espanha em 2004 concluiu que a percentagem de maus-tratos a idosos é quase igual à observada nos maus-tratos a crianças.

2.2 Maus-tratos a pessoas idosas dependentes de assistência

2.2.1 O conceito «assistência» tem uma acepção lata que vai desde a ajuda e o apoio nas lides domésticas até aos cuidados intensivos (hospitalização).

2.2.2 Correm sobretudo riscos os idosos dependentes de assistência que vivem isolados no seu domicílio ou os que residem em lares. Justamente por isso é que este parecer exploratório se preocupa em examinar a sua situação, as ameaças específicas a que estão expostos e as possibilidades de prevenção e de intervenção.

2.2.3 À excepção das faixas etárias mais altas, continua a haver uma minoria de idosos que necessita de cuidados. Na Alemanha, em finais de 2003, a sua percentagem era de 1,6 % na faixa de 60 a 64 anos e de 9,8 % de 75 a 79 anos, mas subia em flecha para 60,4 % ano na faixa de 90 a 94 anos ⁽⁵⁾. Os cálculos efectuados revelam que haverá não só mais pessoas idosas (ver acima), mas sobretudo um número maior de pessoas decrepitas e mais necessitadas de cuidados especiais. Prevê-se um aumento das pessoas dependentes de assistência de 116-136 % e até mesmo de 138-160 % nos lares da terceira idade. Sobretudo na faixa dos mais idosos (a partir dos 80 anos) serão mais elevados os riscos associados à sua dependência de apoio e de assistência ⁽⁶⁾.

2.2.4 Em termos gerontológicos, considera-se maus-tratos a pessoas idosas dependentes não só os maus-tratos físicos, mas também todos os actos e negligências com efeitos negativos

⁽⁴⁾ Estudo no Reino Unido sobre Maus-Tratos e Negligência para com Idosos (Junho de 2007) www.natcen.ac.uk.

⁽⁵⁾ Statistisches Bundesamt (2005): Pflegestatistik 2003 — Deutschländergesultnisse (Serviço Federal de Estatística (2005): Estatística da assistência a idosos 2003 — Dados da Alemanha). Wiesbaden.

⁽⁶⁾ Conselho de Prevenção do Estado federado Renânia do Norte-Vestefália (2006): Riscos para os idosos dependentes de assistência.

ingentes na sua qualidade de vida e no seu bem-estar ⁽⁷⁾. Estes maus-tratos podem assumir as seguintes formas ⁽⁸⁾:

- Violência física directa (pancadas, abanões, beliscões, punições físicas, imobilização mecânica, privação de meios físicos de apoio, etc.)
- Violência física indirecta (medicação inadequada, com tranquilizantes, por exemplo, etc.)
- Abuso sexual (desprezo pelos limites individuais de pudor, contactos íntimos não consentidos, etc.)
- Violência emocional ou psíquica (agressão verbal, desprezo ou indiferença, frieza emocional, isolamento social, intimidação com violência física ou outra ou outro tipo de agressões, insultos, humilhações, etc.)
- Exploração financeira ou material (acesso não autorizado a bens patrimoniais, venda de imóveis sem autorização, persuasão ou constrangimento a ofertas pecuniárias, desvio de dinheiro e de objectos valiosos do património pessoal até extorsão de vantagens pecuniárias, a utilização dos idosos como alvo de negócios obscuros, etc.)
- Negligência (não prestação das ajudas necessárias no dia-a-dia, de cuidados higiénicos e outros mais gerais, desde a privação de comida ou de bebida até à formação de escaras — de decúbito — por falta de cuidados a pessoas acamadas, etc.).
- Ameaças de abandono ou de envio para um lar.
- A utilização abusiva de idosos em ensaios ou experiências sem o seu o consentimento ou contra a sua vontade.

2.2.5 Os maus-tratos a idosos podem ocorrer tanto no seu domicílio como em instituições especializadas. Na Europa não há dados fiáveis sobre a prevalência de actos de violência contra pessoas dependentes de cuidados. Só muito esporadicamente é possível penetrar na zona de sombra, que se estima muito extensa, de negligência, maus-tratos e violência na assistência a idosos.

2.2.5.1 Na assistência domiciliária, os estudos disponíveis calculam a percentagem de casos de assistência em que os seus beneficiários são alvo de abusos entre 5 e 25 % ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Esta definição enquadra-se na Declaração de Toronto sobre a prevenção global de maus-tratos a idosos (OMS, ver nota 2).

⁽⁸⁾ Conselho de Prevenção do Estado federado Renânia do Norte-Vestefália (ver nota 6), Declaração de Toronto (ver nota 2) e Estudo no Reino Unido (nota 4).

⁽⁹⁾ Görgen, Thomas (2005a): Nahraumgewalt im Alter (Violência doméstica contra idosos). Riscos das vítimas e opções para uma acção preventiva da violência — Forum kriminalprävention (prevenção criminal) 3/2005, p. 13-16. Há dados relativos a cada um dos países europeus no estudo Walentich/Wilms/Walter (2005): Gewalt gegen ältere Menschen in der häuslichen und institutionellen Pflege (Violência contra idosos na assistência domiciliária e institucionalizada). Bewahrungshilfe 2/2005, p. 166-182.

2.2.5.2 Num estudo realizado na Alemanha ⁽¹⁰⁾ sobre maus-tratos e negligência de residentes em lares da terceira idade ou de centros de cuidados continuados, mais de 70 % dos cuidadores indicaram que tinham cometido eles próprios ou observado em colegas actos de violência ou que classificavam de problemáticos ⁽¹¹⁾.

2.3 Identificação dos maus-tratos na assistência a idosos

2.3.1 Na prática, a percepção dos maus-tratos parece ser, em geral, bastante difícil. As principais causas da dificuldade em identificar os maus-tratos são: a forte sensação de vergonha das vítimas; a sua dependência da ajuda, dos cuidados e da dedicação das pessoas que as maltratam e o medo de represálias ou do agravamento da situação; incapacidade real de descrever a sua experiência com maus-tratos, condicionada pela doença, em especial nos casos de deterioração orgânica do cérebro; insegurança em lidar com o suspeito de maus-tratos.

2.4 Situação da assistência domiciliária

2.4.1 Actualmente, a grande maioria dos idosos vive no seu domicílio. Em muitos países europeus, os idosos necessitados de cuidados recebem assistência domiciliária. Na Alemanha em cerca de dois terços dos casos. Apenas uns 7 % das pessoas com 65 anos ou mais residem em lares. A assistência de familiares é prestada, em primeiro lugar, pelo cônjuge e, em segundo lugar, por filhas ou noras. Embora não havendo maus-tratos na grande maioria destas situações de assistência, eles são uma realidade (vide ponto 2.2.5.1).

2.4.2 A assistência domiciliária implica múltiplas sobrecargas, sobretudo para a saúde, o bem-estar e os contactos sociais dos cuidadores. Para cuidar dos seus idosos, as famílias têm de aceitar, em parte, algumas limitações. O problema é exacerbado pelo facto de não estarem devidamente preparadas para a prestação de cuidados e não receberem o apoio suficiente durante o período em que a têm a seu cargo. Os idosos que padecem da doença de Alzheimer representam a maior sobrecarga.

2.4.3 Os maus-tratos na assistência domiciliária não se devem apenas à sobrecarga dos cuidadores, mas também a uma série de factores de risco. São de citar aqui a qualidade das relações anteriores à situação de dependência, toxicomania e perturbações psíquicas, isolamento social e assistência social insuficiente, sem esquecer o comportamento agressivo da pessoa que precisa de assistência ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Görgen, Thomas (2005b): «As if I just didn't exist» — Elder abuse and neglect in nursing homes (Como se eu não existisse — Maus-tratos e negligência de idosos residentes em lares). In: M. Cain & A. Wahidin (eds): Ageing, crime and society (Envelhecimento, crime e sociedade).

⁽¹¹⁾ Consultar dados sobre a frequência de fenómenos de violência pontuais, como imobilização e abuso de medicamentos no estudo: Rolf Hirsch (2005): Aspekte zur Gewalt gegen alte Menschen in Deutschland (Aspectos da violência contra idosos na Alemanha). *Bewährungshilfe* 2/2005, p. 149-165.

⁽¹²⁾ Görgen 2005a (ver nota 9).

2.5 Situação na assistência institucionalizada

2.5.1 Ainda que, actualmente, apenas uma pequena percentagem dos idosos dependentes seja acolhida por instituições especializadas, é visível o aumento dos residentes em centros de cuidados continuados, na sua maioria pessoas de idade muito avançada (vide ponto 2.2.3). Desenha-se já hoje uma tendência de transição da assistência domiciliária para a assistência institucionalizada, em regime de internamento ou ambulatório.

2.5.2 Na grande maioria dos lares da terceira idade não há maus-tratos, sobretudo aqueles que são reconhecidos e controlados pelos Estados-Membros e respeitam criteriosamente as normas de saúde em vigor.

2.5.3 Alguns deles têm, contudo, má reputação. É certo que não se pode falar de uma investigação sistemática sobre maus-tratos em lares da terceira idade, mas os controlos realizados, por exemplo, pelos serviços médicos da segurança social revelam que as irregularidades nestas instituições não são casos isolados ⁽¹³⁾.

2.5.3.1 Foram constatados danos causados por uma assistência deficiente ou insuficiente — sobretudo na alimentação (comida e bebida) —, prescrição de medicamentos psicotóxicos em doses excessivas, erros graves na medicação e medidas condicionadoras da liberdade dos idosos.

2.5.4 Nos lares mal geridos, em vez de uma preocupação com as necessidades dos residentes, depara-se frequentemente com desleixo e indiferença. Muitas vezes, o cumprimento rígido de horários não deixa qualquer autonomia ou independência aos residentes.

2.5.5 A falta de tempo e a sobrecarga de trabalho do pessoal não só fazem sofrer as pessoas dependentes de cuidados, mas provocam insatisfação nos próprios cuidadores. Os problemas de pessoal são agravados pelo abandono prematuro da profissão de cuidador e pela falta de candidatos qualificados. Não obstante esta situação, não se vislumbra ainda qualquer esforço no sentido de tornar mais atraentes as profissões do sector da «assistência a idosos».

2.6 Análise e propostas do CESE

2.6.1 Os maus-tratos a pessoas idosas são inaceitáveis independentemente do local onde são infligidos e da sua amplitude e não podem, portanto, continuar a ser negligenciados. O CESE insta as Presidências do Conselho da UE, a Comissão Europeia e os governos nacionais a tomarem providências para detectar e eliminar as causas dos maus-tratos e garantir a protecção dos idosos tanto aqueles que vivem no seu domicílio como os residente em lares da terceira idade.

⁽¹³⁾ O segundo relatório dos serviços médicos das organizações de cúpula dos fundos de saúde na Alemanha sobre a «Qualidade na assistência em regime ambulatório ou de internamento» de 2007 constata em 10 % dos residentes de lares da terceira idade danos de saúde e, por conseguinte, insuficiências na assistência <http://presseportal.de/pm/57869>.

2.6.2 As propostas do CESE incidem principalmente nos seguintes pontos:

2.6.2.1 Vertente dos direitos humanos

— O artigo 25.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (proclamada em Nice em 7 de Dezembro de 2000) «reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural».

— Para isso, o CESE considera fundamental melhorar a imagem que se tem dos idosos. É preciso prestar mais atenção ao fenómeno da discriminação em razão da idade, já que é muitas vezes a causa dos maus-tratos a idosos dependentes de assistência. Mas o desafio a enfrentar deveria ser integrar os idosos na sociedade e assumir a prestação dos cuidados de que necessitam como uma tarefa colectiva.

— O CESE é de opinião que as pessoas idosas têm o direito de viver onde desejarem sem precisarem de ter medo de sofrer danos e considera inaceitável a sua discriminação. Deveria aplicar-se a Carta dos Direitos Fundamentais para proteger as pessoas idosas, independentemente do local onde vivem.

— O CESE realça a importância de dar às pessoas idosas a escolha do local onde desejam viver em função da quantidade de cuidados e assistência de que necessitam. O CESE exorta, por isso, os governos nacionais a desenvolverem possibilidades de alojamento e de apoio apropriadas para as pessoas que optam por viver no seu domicílio, habitações de autonomia assistida, assistência domiciliária ou cuidados de enfermagem continuados.

— As pessoas idosas devem ter a possibilidade de comunicar quaisquer incidentes ou inquietações e ser protegidas quando o fazem. Essa possibilidade deve aplicar-se igualmente a familiares e a outros cuidadores que devem dispor de meios para transmitir as suas preocupações sem medo de retaliações dos familiares ou de consequências para a sua posição ou segurança laboral. É fundamental a certeza de que todos os problemas comunicados serão resolvidos com tacto e eficácia.

2.6.2.2 Melhoria dos dados disponíveis e necessidade de investigação

— O Comité propõe uma investigação mais aprofundada para avaliar a amplitude dos maus-tratos a idosos tendo em conta o seguinte:

— estabelecer os índices de prevalência dos maus-tratos a idosos, em geral, e qual é o seu carácter tanto no âmbito da assistência domiciliária como institucionalizada;

— averiguar as causas dos maus-tratos com ênfase especial nas situações de stress experimentadas pelos familiares cuidadores e que tipo de apoios recebem;

— apurar em que medida a Carta dos Direitos Fundamentais é aplicada na protecção das pessoas idosas;

— averiguar em que medida os Estados-Membros impõem normas à assistência a pessoas idosas e como estas são monitorizadas e inspeccionadas.

2.6.2.3 Romper com os tabus e sensibilização

— O CESE apela aos governos dos Estados-Membros a procurarem sensibilizar a opinião pública para o problema dos maus-tratos a idosos através de campanhas nos meios de comunicação nacionais, secundadas por apoio prático fornecido por organismos oficiais e voluntários, a fim de romper com o tabu dos maus-tratos a idosos, independentemente do local onde são infligidos.

— O CESE reconhece que os meios de comunicação podem ter grande influência na mudança de atitudes da opinião pública e considera que os mesmos deveriam adoptar uma posição bem informada e construtiva.

2.6.2.4 Informação, esclarecimento, formação e prevenção

— O CESE insta os governos nacionais a tomarem medidas para:

— melhorar a informação sobre maus-tratos a idosos aos próprios e aos seus familiares;

— assegurar aos cuidadores profissionais a possibilidade de comunicarem incidentes de maus-tratos e oferecer-lhes aconselhamento e apoio suficientes;

— garantir acções de formação adequadas sobre a identificação de maus-tratos e mecanismos para detectá-los ao pessoal médico e aos profissionais da assistência, incluindo a polícia;

— assegurar que as redes de serviços de saúde e sociais tenham condições para colocar à disposição centros de acolhimento de emergência, grupos de apoio e serviços de aconselhamento telefónico, independentes e confidenciais;

— garantir aos familiares cuidadores informação suficiente sobre os sintomas e a progressão de enfermidades, por exemplo, sobre a doença de Alzheimer, para os compreenderem melhor do tipo de cuidados eventualmente requeridos e dar-lhes o apoio de que necessitam, inclusivamente formação;

- assegurar que os cuidadores familiares tenham acesso a cuidados de dia apropriados, a possibilidades de repouso e a cuidados de saúde, para aliviar o stress causado por uma assistência que pode ser de 24 horas diárias;
- garantir que os familiares sejam apoiados na obtenção de dispensas do trabalho para prestar cuidados, sem verem com isso comprometidas as suas perspectivas profissionais; esta possibilidade deve aplicar-se do mesmo modo a homens e a mulheres.
- Os produtos e os serviços no âmbito das tecnologias de informação e comunicação (TIC) darão a um grande número de idosos a possibilidade de viverem mais tempo onde quiserem e de manterem um grau elevado de independência e uma boa qualidade de vida. As TIC podem ajudá-los a resolver problemas da vida quotidiana e ser eventualmente utilizadas para vigiar a sua saúde e a sua actividade, não precisando de recorrer tão depressa à assistência institucionalizada. As TIC garantirão às pessoas idosas maior segurança, o acesso a serviços sociais e médicos, bem como a serviços de emergência, o que lhes permitirá manter por mais tempo a sua independência, a sua autonomia e a sua dignidade.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

2.6.2.5 Criação de redes

- O CESE insta os governos nacionais a instaurarem vários organismos articulados em rede que garantam a cooperação, a formação e o intercâmbio sistemático de informação ⁽¹⁴⁾.

2.6.2.6 Controlo institucionalizado da assistência a idosos

- O CESE solicita aos Estados-Membros que criem serviços de alto nível de monitorização e inspecção para garantir aos idosos prestações de qualidade, com base em normas de assistência claramente definidas e tornadas públicas, com a competência de adoptar medidas correctoras cujos resultados terão de ser divulgados.

2.6.2.7 Mais possibilidades de detecção de maus-tratos

- O CESE salienta a importância de melhorar a detecção dos maus-tratos a idosos usando de um certo tacto, ocorram eles no ambiente doméstico ou institucionalizado, com a participação dos organismos competentes. É fundamental a certeza de que todos os casos de maus-tratos denunciados serão averiguados e adoptadas medidas correctoras. Importa reconhecer a possibilidade de participação no processo das forças policiais ou judiciais.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Um bom exemplo neste contexto é a «Bonner Initiative gegen Gewalt im Alter — Handeln statt Misshandeln e.V. (Hrsg.): Alte Menschen in Not — Wir können helfen» (Iniciativa de Bona de combate à violência contra idosos — Acção em vez de maus-tratos — Publicação: Idosos em dificuldades — Podemos ajudar). Info-Broschüre. Bonn. 2006 (Folheto informativo). Informationen zu dieser und anderen Initiativen finden sich auch im International Network for the Prevention of Elder Abuse (Informações sobre esta iniciativa e outras na International Network for the Prevention of Elder Abuse (www.inpea.net)).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2003/96/CE no que respeita ao ajustamento do regime fiscal especial para o gasóleo utilizado como carburante para fins comerciais e à coordenação da tributação da gasolina sem chumbo e do gasóleo utilizados como carburantes»

COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS)

(2008/C 44/25)

Em 19 de Abril de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

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 Outubro de 2007, tendo sido relator Umberto BURANI.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 151 votos a favor, sem votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese da proposta de directiva

1.1 Esta proposta de directiva altera as disposições da Directiva 2003/96/CE ⁽¹⁾ (Directiva DTE), em matéria de tributação dos combustíveis, válida para todos os Estados-Membros. Na prática, introduz um **aumento gradual do imposto especial de consumo aplicável ao gasóleo** para chegar, ao fim de um período de aumentos graduais, à **equiparação** (coordenação, nos termos da directiva) **com o imposto especial de consumo aplicável à gasolina**: 380 euros por mil litros para os dois carburantes, a partir de Janeiro de 2014. Este prazo é prorrogado no caso dos Estados-Membros que não beneficiam de períodos transitórios.

1.2 Dentro deste quadro geral há algumas diferenças, derrogações e adaptações temporárias e regulamentares. É feita uma primeira distinção entre o «**gasóleo comercial**» (utilizado por camiões com um peso total em carga permitido não inferior a 7,5 toneladas e por autocarros para transporte de passageiros) ⁽²⁾ e o «**gasóleo não-comercial**» (que, à falta de mais detalhes, se presume ser o utilizado por qualquer outro tipo de veículo). Os Estados-Membros podem praticar uma **tributação reduzida para o gasóleo comercial**, desde que sejam observados os níveis mínimos comunitários e que a taxa do imposto especial de consumo não desça abaixo do nível nacional de tributação vigente em 1 de Janeiro de 2003. De qualquer modo, a proposta prevê que os **níveis de tributação aplicáveis à utilização não-comercial do gasóleo e da gasolina** sem chumbo como carburantes não devem ser inferiores ao nível nacional aplicado à utilização comercial do gasóleo.

1.3 A tributação do gasóleo comercial pode, além disso, ser inferior ao nível nacional de tributação vigente em 1 de Janeiro de 2003, desde que o Estado-Membro que tenciona aplicar esta medida tenha adoptado ou pense adoptar um **sistema de taxas de utilização das rodovias**. Isto, contudo, apenas se a carga

fiscal global, ou seja, a combinação da taxa de imposto reduzida com a taxa de utilização da rodovia, permanecer sensivelmente equivalente — mas não inferior — ao nível nacional de tributação vigente em 1 de Janeiro de 2003.

1.4 Uma alternativa de tributação reduzida a favor do gasóleo comercial é a possibilidade de introduzir **níveis diferenciados de tributação do gasóleo utilizado para fins comerciais ou não comerciais**, mediante a introdução (ou a manutenção) de um **mecanismo de reembolso não-discriminatório** garantindo o acesso de todos os operadores ao reembolso em condições de igualdade, transparência e simplicidade.

1.5 O «roteiro» da harmonização da tributação da gasolina e do gasóleo prevê:

— para a **gasolina**, uma tributação de 359 euros por 1 000 litros a partir de Janeiro de 2004 e de **380 euros a partir de 1 de Janeiro de 2014**,

— para o **gasóleo** uma tributação que aumentará escalonadamente: 302 euros a partir de 1 de Janeiro de 2004, 330 euros a partir de 1 de Janeiro de 2010, 359 euros a partir de 1 de Janeiro de 2012 e, por último, **380 euros a partir de 1 de Janeiro de 2014**.

1.6 Há, além disso, inúmeras **derrogações** que, em síntese, prevêem:

— o período de transição finda em 2016 para os países que já beneficiavam de derrogações até 2012 (ES, AT, BE, LU, PT, EL, PL), os quais podem aplicar uma tributação de:

— 302 euros até 1 de Janeiro de 2007, para atingir os 330 euros até 1 de Janeiro de 2012, 359 euros em 1 de Janeiro de 2014 e o nível comum de 380 euros em 1 de Janeiro de 2016.

⁽¹⁾ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (Directiva «Tributação dos Produtos Energéticos» (DTE).

⁽²⁾ Há uma definição mais precisa e detalhada no n.º 3 do artigo 7.º da Directiva DTE.

— O período de tributação expira em 2013 para os países que beneficiavam de derrogações até 2013 (LV e LT e, com modalidades diversas, BG e RO).

2. Observações na generalidade

2.1 Um dos propósitos da proposta de directiva é reduzir as distorções de concorrência existentes no mercado em consequência das disparidades entre os preços «na bomba» dos carburantes e, em particular, do gasóleo comercial, praticados nos vários países, muitas vezes consideráveis. Basta considerar que, em 18 de Maio de 2007, um litro de gasóleo custava 0,82 euros na Letónia, 1,41 euros no Reino Unido, 1,12 euros na Alemanha, 0,90 euros no Luxemburgo, 1,18 euros na Itália e 0,98 euros na Áustria. Na perspectiva da harmonização fiscal, a proposta da Comissão parece, portanto, inteiramente justificada.

2.2 O motivo específico que levou a Comissão a apresentar a proposta em exame merece todo o aplauso se a compararmos com a directiva que pretende alterar, a Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, (Directiva «Tributação dos Produtos Energéticos» (DTE)). Dantes todas as atenções se concentravam no **gasóleo comercial** ⁽³⁾ pela sua relevância para o preço do transporte de mercadorias. O gasóleo e a gasolina para uso privado ou não comercial têm, na opinião da Comissão, menos importância neste contexto, não obstante as distorções transfronteiras que podem assumir certo relevo.

2.2.1 A acção no âmbito do gasóleo comercial está em sintonia com o Livro Branco da Comissão sobre a política dos transportes, mas contribuiria igualmente, segundo a Comissão, para reduzir as diferenças nos níveis de tributação do gasóleo não comercial e da gasolina, graças ao alinhamento dos níveis mínimos de tributação.

2.3 A Directiva DTE oferece aos Estados-Membros a possibilidade de diferenciar o preço do gasóleo comercial do preço do gasóleo não comercial, mediante um mecanismo de reembolso — um procedimento indubitavelmente favorável aos transportadores rodoviários dos países com uma tributação elevada, mas administrativamente pesado e oneroso tanto para o fisco como para as empresas. Por outro lado, as modalidades pelas quais se pode tirar partido desta facilidade têm gerado mais problemas do que vantagens, já que, para além da obrigatoriedade da aplicação da taxa de utilização da rodovia (mantida na proposta em exame), há uma outra condição: **o nível nacional de tributação** em vigor em 1 de Janeiro de 2003 tem de ser **pelo menos o dobro do nível mínimo de tributação** aplicável em 1 de Janeiro de 2004. Na prática, esta condição é satisfeita por poucos países (entre os quais o Reino Unido). Para os outros países, a única solução possível era (e continua a ser) **aumentar a taxa aplicável ao gasóleo não comercial**, uma opção decerto nada popular. Com efeito, as disparidades não diminuíram e os países com tributação elevada não viram reduzidas as diferenças com os demais países. A proposta em exame simplifica este procedimento e permite, na prática, que este seja acessível a um maior número de Estados-Membros, mas o conceito é fundamentalmente o mesmo.

⁽³⁾ Entende-se por «gasóleo comercial» o utilizado para o transporte de mercadorias, particularmente em camiões com um peso total em carga permitido não inferior a 7,5 toneladas.

2.4 O CESE observa, a propósito, que em todos os Estados-Membros os carburantes não estão apenas sujeitos a um imposto especial de consumo, mas a várias **outras taxas e impostos** que fazem ascender a incidência fiscal total a 85 % — até mais em certos casos — do seu preço na bomba. O imposto especial de consumo representa 30 a 60 % do preço do combustível, correspondendo a diferença ao IVA ou a outros impostos (principalmente taxas locais) que escapam totalmente ao controlo da Comissão. No fim de contas, mesmo depois da «harmonização» prevista, manter-se-ão para além de 2016 vários impostos não harmonizados. Além disso, o custo industrial do gasóleo é inferior ao da gasolina. Assim sendo, a menos que surjam acções especulativas a que é preciso estar atento, **os preços na bomba da gasolina e do gasóleo continuarão a ser diferentes, mesmo sendo as disparidades (talvez) menores das actuais**. Nem a Directiva DTE nem a presente proposta de directiva dão um contributo palpável para o nivelamento das condições de concorrência.

2.5 Na óptica da concorrência, o alcance da proposta parece bastante limitado em termos de harmonização, embora se deva reconhecer que a Comissão não tem poder de intervenção nas outras componentes do preço dos carburantes. Seja como for, a tentativa afigura-se incompleta, pois seria igualmente necessário prever uma **taxa máxima do imposto especial de consumo**, uma medida que permitiria, futuramente, limitar as transferências de consumos de um país para o outro. O CESE defendeu já este conceito no passado e, mais recentemente, no seu parecer sobre o imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas ⁽⁴⁾ que apresenta várias analogias com a proposta em exame.

2.5.1 Com base nos estudos de que dispõe, a Comissão desistiu desta solução: a tributação com um «imposto máximo» coarctaria, de facto, a soberania fiscal dos Estados-Membros. O argumento do CESE é que, dentro deste raciocínio, também se pode considerar a obrigação de adoptar níveis mínimos como uma violação dessa soberania.

2.6 Não obstante estas limitações, a proposta da Comissão representa um esforço no sentido da harmonização, numa óptica **puramente fiscal e de condições de concorrência equitativas**. Dentro desta lógica, a Comissão não faz senão cumprir um mandato coerente com a estratégia de Lisboa. O aumento do imposto especial de consumo sobre o gasóleo teria o efeito colateral de contribuir para a luta contra o «**turismo do combustível**», ou seja, o hábito de se reabastecer no Estado-Membro onde o carburante é mais barato. É um fenómeno bem conhecido: o exemplo mais citado é o do Luxemburgo, mas isso acontece em todas as zonas fronteiriças com preços diferentes. Mas o caso do Luxemburgo é realmente o mais gritante: o consumo anual de gasóleo foi, em 2004, de 45 000 litros per capita, quando na sua vizinha Bélgica não ultrapassava os 750 litros ⁽⁵⁾. Apesar de concordar com o raciocínio que subjaz a estas considerações, o CESE recorda que na base de comparação do consumo per capita está uma diferença considerável do número de habitantes: 10,5 milhões na Bélgica e 460 mil no Luxemburgo.

⁽⁴⁾ Sobre a «Aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas», JO C 175 de 27.7.2007.

⁽⁵⁾ Fonte: Eurostat — IEA.

2.7 Partindo deste facto, a tese da Comissão — secundada por vários inquéritos — é que muitas empresas de transporte fariam **desvios dos seus itinerários normais para abastecer-se em bombas com preços mais baratos**. Os trajectos suplementares (milhões de quilómetros!) implicam um aumento do consumo de carburante e da poluição que provoca. Acabando com os incentivos ao «turismo de combustível», deixariam de ser necessários desvios aos itinerários normais e, por conseguinte, seria menor o impacto ambiental. É uma tese sedutora e certamente popular, mas que não corresponde exactamente à realidade — pelo menos, no caso do exemplo citado. Basta um relance pelo mapa da Europa para verificar que o Luxemburgo é um *ponto de trânsito obrigatório* para uma parte substancial do tráfego Norte-Sul e Este-Oeste (para o Norte da Europa). Aqueles que têm a intenção de fazer desvios para poupar dinheiro no seu reabastecimento devem ter em conta, para além do tempo perdido, do carburante gasto e das eventuais portagens para o trajecto suplementar, **horas de espera na bomba** ⁽⁶⁾ e um trânsito intenso, especialmente a certas horas do dia. É, contudo, possível que se verifiquem situações análogas às aventadas pela Comissão, sobretudo nos países da periferia da União.

2.8 Em termos gerais, afigura-se necessário reduzir o «turismo de combustível» às suas proporções, até porque o **tempo tem uma importância fundamental** no cálculo dos custos. Às economias na bomba contrapõem-se os custos acrescidos dos salários e dos atrasos nas entregas. Três ou quatro horas de atraso em relação aos tempos previstos impedem frequentemente a chegada durante o dia para as cargas ou as descargas e implicam, portanto, mais uma pernoita. Apesar de reconhecer a relevância do «turismo de combustível» dos camiões em trânsito *nos seus itinerários preestabelecidos*, o CESE considera que, em contrapartida, têm sido muito sobrestimados os desvios justificados por poupanças no carburante — pelo menos, no caso dos camiões. Chegar-se-ia a conclusões diferentes se se analisasse os movimentos totais do «turismo de combustível», convindo, porém, incluir neste caso outras considerações, como se verá no capítulo seguinte.

2.8.1 Uma conclusão para a qual o CESE gostaria de chamar a atenção dos decisores é que talvez tenha sido **largamente sobrestimada a eventual redução global da poluição** em consequência dos menores incentivos ao «turismo de combustível».

3. Considerações sobre a pertinência da proposta

3.1 O CESE só pode aplaudir a proposta de directiva relativa à harmonização dos impostos especiais de consumo, se for considerada como medida fiscal tendente a garantir a equidade das condições de concorrência, por um lado, porque releva das competências e das atribuições da Comissão e, por outro, é coerente com a estratégia de Lisboa. Não pode, contudo, deixar de exprimir certas reservas em relação a várias questões colaterais, algumas das quais obrigam a reflectir seriamente sobre a oportunidade de adoptar as medidas propostas.

3.2 A Comissão salienta que as diferenças de preço do gasóleo nos vários Estados-Membros provocam **distorções da concorrência nos mercados de transporte**, recordando que o

combustível representa, em média, 20 a 30 % das despesas de funcionamento de uma empresa. Um estudo realizado pelo Ministério dos Transportes francês, citado pela Comissão, verificou que «dois terços das variações observadas entre 1997 e 2001 podem atribuir-se a três factores: diferenças na tributação do gasóleo, diferenças no imposto sobre as sociedades e evolução dos salários entre dois países determinados. As diferenças na tributação do gasóleo parecem ser o factor principal, explicando por si só 40 % das variações observadas nas quotas de mercado ⁽⁷⁾».

3.2.1 Sem pôr em dúvida a validade dos dados fornecidos e dos estudos econométricos consultados pela Comissão, convém observar que, de qualquer modo, a grande discrepância de custos entre os vários Estados-Membros (e particularmente com os de adesão mais recente) **reduz a importância relativa dos custos do carburante** nessas diferenças. Em substância, as disparidades talvez se tenham acentuado com a chegada dos novos Estados-Membros mas, ao mesmo tempo, diminuiu sensivelmente o valor relativo da componente «carburante». Na perspectiva da aproximação das condições de concorrência, o impacto da directiva não corresponde, portanto, às expectativas. A Comissão não partilha desta tese, pois sustenta que o preço do carburante se converteu num factor importante de distorções da concorrência entre os novos e os antigos Estados-Membros. O CESE observa que, se assim fosse, seria necessário reflectir seriamente sobre a oportunidade de agravar os custos para as economias em fase de crescimento.

3.2.2 Mesmo logrando um nivelamento dos custos do carburante — o que não sucederá, tendo em conta os encargos adicionais, variáveis de país para país (ver ponto 2.4) — as componentes dos custos do transporte, para além do carburante, são numerosas e fundamentais e nenhuma delas é «harmonizável», pelo menos no futuro próximo. Para além dos três factores referidos no estudo francês, há ainda o custo do veículo (com diferenças que podem ir até aos 20 %), o imposto de circulação, o prémio de seguro, o preço dos imóveis e do equipamento, etc. Considerando todas estas diferenças, o contributo da harmonização dos impostos especiais de consumo sobre o gasóleo e a gasolina para a redução das distorções de concorrência será bastante modesto.

3.2.3 O relatório que acompanha a proposta de directiva não refere o eventual impacto do aumento dos custos do carburante nas **empresas públicas ou privadas de transporte de passageiros e no turismo em geral**. Infere-se dos estudos econométricos citados no documento de acompanhamento (SEC(2007) 170/2, p. 24 e 26) que o transporte comercial não se ressentiria, quantitativamente, do aumento dos custos na bomba, mas o transporte privado sofreria uma ligeira contracção (menos de 1 % no prazo de 23 anos) com a correspondente redução da poluição. Segundo estudos econométricos exaustivos realizados pela Comissão, estima-se que o preço dos carburantes aumentaria nesse período entre 0,10 % e 1 %, que seriam absorvidos pela taxa de inflação: uma tese tranquilizante mas que não leva em conta a diferença entre a **taxa de inflação real e a taxa percebida**. Há, além disso, um efeito «multiplicador», bem conhecido do mercado, que traduz aumentos dos custos,

⁽⁶⁾ No Luxemburgo há apenas quatro estações de serviço na auto-estrada, duas em cada direcção.

⁽⁷⁾ Proposta de directiva, «contexto geral», p. 3.

mesmo ínfimos, em aumentos desproporcionados dos preços. Os preços do carburante aparecem na base da pirâmide dos preços. Um aumento do imposto sobre o gasóleo terá influência nos preços de todos os produtos e serviços, com o subsequente aumento da taxa de inflação comunitária, e levará a uma redução de mobilidade, à perda de empregos e a um menor volume de negócios.

3.2.3.1 Sob o ponto de vista fiscal, a Comissão observa que, em geral, a **tributação da energia** (e do imposto especial de consumo no caso específico dos carburantes) **tem vindo a diminuir** percentualmente por efeito da inflação desde o início do século até hoje, tanto em relação ao PIB como ao total das receitas fiscais. A proposta de aumento do imposto especial de consumo não seria, portanto, mais que um **ajustamento das receitas fiscais** para compensar a possível taxa de inflação (2,2 %) até 2017. Este raciocínio é infalível para o fisco, mas para as empresas de transporte e os cidadãos significa um **aumento do preço dos carburantes que vem juntar-se ao custo geral da inflação**.

3.2.4 O **mecanismo de reembolso** que, segundo a Comissão, não tem o objectivo de favorecer as empresas de transporte como tais, mas foi concebido como medida para equilibrar as condições de concorrência, é uma solução adoptada já por alguns Estados-Membros mas, como observámos antes, bastante onerosa para as empresas e para o próprio fisco. Para além das críticas antes feitas, o CESE pergunta se esta solução é coerente com a simplificação dos procedimentos administrativos invocada pelo Conselho como factor de crescimento.

3.2.5 Também suscita dúvidas a medida que está na base do mecanismo de reembolso e segundo a qual a tributação pode ser inferior aos limites estabelecidos (ponto 2.3), desde que um país *venha a adoptar* ou pratique já **sistemas de taxas de utilização das rodovias para os veículos pesados** (mais concretamente, um sistema de portagem para utilização das auto-estradas ou do tipo vinheta autocolante). Ambas as hipóteses implicam uma **perda de receitas para o fisco**, já que as portagens e as vinhetas revertem a favor das empresas gestoras das auto-estradas, ou vão sobrecarregar outras rubricas dos orçamentos públicos. Com efeito, o elemento moderador **não traria benefícios nem aos transportadores rodoviários** (as portagens compensam o menor aumento da tributação) **nem ao fisco**. Pior ainda, a introdução ou o aumento de portagens afectará os demais utentes da estrada, a não ser que se opte por introduzir tributações diferenciadas ou vinhetas especiais com as consequentes complicações administrativas que seriam ainda maiores para os veículos dos outros Estados-Membros em trânsito.

3.2.6 Procedimentos extremamente complexos associados à administração dos impostos têm vindo a gerar cada vez mais casos de corrupção e de fraude e atentam contra o princípio elementar da economia de mercado ao estabelecerem dois preços para o mesmo produto.

3.3 O CESE entende dever formular uma consideração de carácter mais geral mas de importância não negligenciável. As medidas propostas serão introduzidas gradualmente e deixarão de vigorar **dentro de sete anos, ou** de dez para certos Estados-Membros. A situação internacional não faz antever uma melhoria do aprovisionamento de crude, tanto em termos de preço como de quantidade. Nestas circunstâncias, um aumento

programado dos custos do carburante parece ser uma **medida precipitada que poderia influir negativamente nos custos de transporte dentro da União**. Não traria, além disso, benefícios palpáveis para a **luta contra a poluição**, uma vez que, conforme afirma a própria Comissão, o consumo de carburante não diminuiria (dos desvios do itinerário habitual falou-se já antes a propósito do «turismo do combustível»).

3.4 Justamente porque é o futuro que está em causa, um aspecto a ter em consideração é o da introdução gradual no mercado de **combustíveis alternativos**, que tem vindo a ser encorajada, em termos gerais, como uma alternativa válida para os combustíveis convencionais, tanto na óptica da protecção do ambiente como da redução da dependência da Europa de fontes de energia externas. Um aumento dos preços dos combustíveis convencionais pode **estimular à investigação e à produção de combustíveis alternativos, desde que se saiba que política fiscal comum será adoptada**. Actualmente não há uma abordagem uniforme nos vários países, mas apenas um consenso geral sobre a necessidade de encorajar este tipo de produção. Por outras palavras, a Comissão e os governos deveriam informar, para além das declarações abstractas de encorajamento, se tencionam adoptar políticas **fiscais e não fiscais** uniformes para os biocombustíveis e se, no futuro, estes serão considerados como «concorrentes» úteis dos tradicionais ou então se estes combustíveis alternativos serão tratados como qualquer outro e tributados na mesma medida. Não se pode deixar na incerteza nem a indústria automóvel nem o mercado.

3.4.1 Um capítulo à parte é ainda o dos **gases liquefeitos**, utilizados actualmente sobretudo pelos veículos particulares e pelos transportes públicos, mas que futuramente poderiam ter utilização comercial graças a inovações tecnológicas. Estes combustíveis usufruem, em vários países, de um tratamento fiscal privilegiado: o seu consumo é hoje marginal mas, tal como no caso dos biocombustíveis, é possível que o mercado se desenvolva e não pode ficar, de qualquer modo, na incerteza. Ainda mais marginal é a **tracção eléctrica**. Embora se presuma que a sua utilização não se expandirá para além de certos limites, não seria inoportuno que a Comissão reflectisse sobre a política fiscal a adoptar em relação a *todos* os carburantes alternativos.

3.5 O panorama não ficaria completo sem referir a **globalização**. Para além das considerações sobre a concorrência no seu interior, a União deveria dedicar mais atenção à sua **posição concorrencial em relação aos países mais industrializados e às economias emergentes**. Tal como se disse antes, o preço médio na bomba dos carburantes na UE é de longe superior ao praticado pela maioria dos outros países. Uma medida — com efeitos mais que duvidosos — para atenuar a concorrência interna, mas que se traduz num aumento generalizado dos custos, acabará por sacrificar o objectivo principal que é o de melhorar a nossa já precária posição concorrencial.

3.5.1 O aumento do nível de tributação do gasóleo no futuro próximo tem aspectos e efeitos tanto positivos como negativos. Mas se fizermos um balanço, são de facto os efeitos negativos que prevalecem. O aumento do imposto sobre o gasóleo implicará a perda de competitividade e de empregos. A longo prazo, a proposta de directiva reduzirá e ameaçará o potencial económico da UE e entrará a coesão — um dos principais objectivos da UE — em consequência da menor mobilidade dos cidadãos.

4. Conclusões

4.1 A proposta de directiva é coerente com as políticas da UE em termos de **equidade das condições de concorrência**, e não deve como tal ser contestada. Convém, todavia, ter em mente que **não oferece uma solução de valor fundamental**, visto a discrepância dos custos entre as empresas de transporte nos vários países continuar muito grande, em consequência das diferenças noutros encargos sobre os quais a Comissão não tem qualquer influência.

4.2 A Comissão presta especial atenção, como efeito colateral mas essencial da proposta de directiva, à **luta contra a poluição** em resultado da redução do fenómeno do «turismo do combustível». O CESE considera que este efeito tem sido muito sobrestimado, já que, por um lado, a procura dos carburantes continuará inalterada e os desvios dos itinerários normais para aproveitar preços mais baixos não têm para já uma importância decisiva.

4.2.1 Em consequência disso o «turismo de combustível» expandir-se-á e propagar-se-á, deixando de ser um problema interno da UE (Alemanha, França e Bélgica) e passará a ser um problema externo (para a Áustria, a Hungria, a Eslovénia, a Estónia, a Lituânia, a Polónia, a Bulgária e a Grécia). A via mais simples para resolver o problema do «turismo de combustível» é baixar o imposto especial de consumo aplicável ao gasóleo até ao nível praticado no Luxemburgo.

4.3 Por outro lado, não seriam negligenciáveis os benefícios em termos de receitas fiscais. Segundo cálculos da Comissão, ascenderiam no período de 2007-2030 a 35,6 mil milhões de euros (UE a 25), uma soma bastante considerável que reforçará e expandirá o papel redistributivo da administração e explica a receptividade das autoridades fiscais de muitos Estados-Membros. Mas justamente este número revela a amplitude do aumento dos custos que sobrecarregarão empresas e consumidores, em contradição com a política da UE de simplificação administrativa.

4.4 Em suma, **a proposta de directiva justifica-se — com algumas reservas expressas pelo CESE — na óptica da harmonização fiscal, dos princípios da concorrência e da**

redução da poluição. O CESE considera, além disso, que **a decisão final dos legisladores deveria ser tomada após terem ponderado conscienciosamente os aspectos colaterais e as repercussões nas várias políticas comunitárias, no respeito do princípio da proporcionalidade**. Mais concretamente, seria de considerar com atenção:

- o aumento generalizado dos custos (particularmente nos países de recente adesão) e a contenção da inflação;
- as consequências para as políticas industriais do nivelamento dos preços do gasóleo e da gasolina e a possível deslocação das preferências dos consumidores dos veículos a gasóleo para os veículos a gasolina, ou vice-versa;
- a política fiscal comum a aplicar a **todas** as fontes de energia já utilizadas ou potencialmente utilizáveis na tracção automóvel;
- a situação das regiões periféricas para as quais os custos do transporte das mercadorias, quer na entrada quer na saída da carga, são um obstáculo não negligenciável ao crescimento e ao emprego; convém examinar a posição concorrencial de algumas destas regiões em relação aos países terceiros limítrofes;
- o impacto do aumento dos custos na **competitividade externa** da UE em relação aos países concorrentes, em particular os Estados Unidos, onde os custos do carburante e da fiscalidade pesam muito menos sobre as empresas;
- as consequências para o **emprego**: se hoje se lamenta que as empresas de transporte de certos países sofrem com a concorrência de outros, poderia amanhã suceder o contrário com a adopção da directiva — se esta tiver o efeito decisivo previsto pela Comissão, contrariamente ao que pensa o CESE;
- os efeitos na **produtividade global e na eficiência do sector do transporte rodoviário** que, no entender do CESE, poderiam ser, na melhor das hipóteses, «neutros»;
- a coerência do sistema de «reembolso não discriminatório» com as políticas de simplificação dos procedimentos administrativos.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE no que diz respeito a certas disposições temporárias relativas a taxas do imposto sobre o valor acrescentado»

COM(2007) 381 final — {SEC(2007) 910}

(2008/C 44/26)

Em 27 de Julho de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, 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 Outubro de 2007, sendo relator Umberto BURANI.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 154 votos a favor, nenhum voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

Conclusões e recomendações

Exposição de motivos

1. Síntese da proposta de directiva

1.1 A Comissão realizou um amplo debate sobre a utilização das taxas de IVA reduzidas, iniciando com a publicação de uma comunicação ao Parlamento Europeu ⁽¹⁾. O objectivo principal deste exercício é preparar o terreno para uma nova directiva em busca de soluções, sustentáveis globais e válidas no tempo, em matéria de **taxas reduzidas**. Por «Taxas reduzidas» entende-se as inferiores à taxa normal do IVA (15 %).

1.2 Na comunicação publicada no mesmo dia que a directiva, a Comissão declara que «a definição da abordagem apropriada requererá muito tempo». Entretanto, suscita-se o problema das **derrogações temporárias concedidas aos Estados-Membros de adesão mais recente**, que terminam em momentos diversos, entre Junho de 2007 e Janeiro de 2010. (Artigos 123.º e 130.º da «Directiva IVA») ⁽²⁾: a solução mais simples, que a Comissão adoptou com a publicação da proposta de directiva em apreço no presente parecer, é propor uma **prorrogação** até finais de 2010 — prorrogação porém de carácter não geral mas **limitada a determinadas mercadorias ou serviços**. Assim, o termo destas derrogações coincidiria com o fim do período do mínimo de 15 % de taxa normal na aplicação das taxas de IVA reduzidas a determinados serviços de alta intensidade de trabalho.

1.3 A prorrogação é concedida para fornecimento de bens ou serviços de **alta intensidade de trabalho** (construção, restauração, etc.) e, para determinados países, de bens de **particular importância social** (produtos alimentares, livros e revistas especializadas, produtos farmacêuticos, etc.). Esta

escolha encontra justificação no facto de, com toda a probabilidade, a taxa IVA reduzida continuará válida para todos os países, mesmo depois da definição de novas regras. Não são prorrogadas (agricultura) as derrogações que colidem com o bom funcionamento do mercado interno.

1.4 Os produtos excluídos da prorrogação são em especial o carvão e a energia para o aquecimento, para os quais as excepções previstas nos vários actos de adesão que estão a terminar (2007 ou 2008) não prevêem prorrogação. Por outro lado, a imposição das fontes de energia constitui um capítulo à parte e é matéria em curso de exame; as soluções, quando encontradas, deverão ser válidas para todos.

2. Observações na generalidade

2.1 A Directiva 2006/112/CE estabelecia, para os Estados-Membros que aderiram antes de 2001, uma série de derrogações ⁽³⁾. Essas derrogações são **válidas sem limites de tempo**, ou mais precisamente, até à entrada em vigor do «**regime definitivo**» aplicável às transacções intracomunitárias. No estado actual e à luz das experiências, é improvável a introdução de um regime definitivo, nem a curto nem a médio prazo, pelo que **as isenções concedidas aos «velhos» Estados-Membros correm o risco de, na prática, se prolongarem indefinidamente**, ao passo que os «novos» seriam penalizados pelos prazos negociados no acto de adesão. Acresce que alguns Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas a serviços ⁽⁴⁾ prestados localmente até final de 2010, o que não sucede com os outros Estados-Membros numa situação não justificável.

2.2 A proposta de directiva constitui uma «solução ponte» que **permite aos Estados-Membros de adesão recente agirem em posições substancialmente iguais às dos outros**

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, de 5.7.2007.

⁽²⁾ Directiva do Conselho 2006/112/CE de 28.11.2006.

⁽³⁾ Artigos 109.º a 122.º da directiva.

⁽⁴⁾ Ver Anexo IV da directiva.

Estados-Membros, pelo menos até 31 de Dezembro de 2010. Para essa data, a Comissão espera que o Conselho tenha adoptado a **nova directiva** que ordene toda a categoria de isenções, como augurado na comunicação.

3. Observações na especialidade

3.1 O Comité congratula-se com o trabalho realizado pela Comissão, tanto com a **proposta de directiva, que aprova sem reservas**, como com a publicação de uma comunicação que anuncia a definição de uma estrutura de «isenções», coerente com os princípios do mercado único e com a estratégia de

Lisboa. Relativamente à comunicação, o Comité voltará com um parecer específico, a fim de contribuir de modo construtivo para o debate.

3.2 À luz das experiências precedentes, é lícito rezear que o interesse geral de alcançar um consenso sobre a proposta de directiva possa ser subordinado à defesa de interesses e políticas particulares: um receio que o CESE espera se revele infundado. Do ponto de vista da exactidão técnica, a proposta é irrepreensível: apenas os aspectos políticos terão um papel a desempenhar na sequência das decisões. O CESE chama a atenção dos decisores para as necessidades do mercado e dos cidadãos, que necessitam de leis transparentes, equitativas e aprovadas em prazos curtos.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Croácia na via da adesão»

(2008/C 44/27)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre «A Croácia na via da adesão».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2007, sendo relatora A.-M. SIGMUND.

Na 439.ª reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007 (sessão de 24 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 155 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 A 20 de Abril de 2004, a Comissão deu um parecer positivo sobre a candidatura da Croácia à adesão à União Europeia; a 20 de Dezembro de 2004, o Conselho Europeu decidiu iniciar as negociações de adesão em Março de 2005. Estas foram depois adiadas para Outubro de 2005.

1.2 O exame analítico comum (*screening*) terminou com sucesso em Outubro de 2006 e puderam então ter início as negociações de adesão bilaterais. Entretanto já foram alcançados progressos substanciais a nível dos critérios políticos e económicos, bem como da incorporação do acervo.

1.3 O Comité congratula-se com o avanço rápido das negociações e com a ampla participação da sociedade civil organizada da Croácia neste processo, mas salienta que é indispensável

o contributo de todas as organizações representativas da sociedade civil e implicadas no processo e que é particularmente necessário envolver os parceiros sociais na negociação de todos os capítulos que lhes dizem respeito. Neste contexto, o Comité refere o seu parecer de 31 de Março de 2004 e os argumentos apresentados no ponto 5.5 que continuam a ser válidos e devem, assim, ser reiterados ⁽¹⁾.

1.4 O presente parecer não irá de novo analisar as estatísticas existentes, mas sim concentrar-se principalmente na situação da sociedade civil organizada na Croácia, através da análise dos seus fundamentos, das suas oportunidades e dos seus desafios.

⁽¹⁾ Parecer do CESE de 31.3.2004 sobre «a candidatura da Croácia à adesão à UE» (relator R. STRASSER) ponto 5.5: «Para o alinhamento da economia croata com as condições do mercado único europeu, é imprescindível que a sociedade civil participe nas necessárias reformas, nas várias fases do processo de liberalização e na adequação ao direito comunitário. Para este efeito, é fundamental que a população da Croácia seja informada sobre o significado e as implicações da integração do seu país na UE e que as organizações representativas da sociedade civil participem nos processos de decisão política.» (JO C 112 de 30.4.2007, p. 68).

2. Observações gerais sobre o papel da sociedade civil

2.1 A história da emergência da sociedade civil organizada nos chamados «velhos» Estados-Membros é muito diferente do desenvolvimento de actividades da sociedade civil nos «novos» Estados-Membros, sendo a situação destes últimos num passado recente semelhante à da Croácia: enquanto no primeiro caso as iniciativas da sociedade civil surgiram por exigência/necessidade, ou para defender certos interesses segundo o princípio «da base para o topo», no segundo caso houve um envolvimento da sociedade civil também para sublinhar ideias ou conceitos, mas, acima de tudo, contra o poder excessivo do Estado (isto não se aplica aos parceiros sociais, porque nesse caso a defesa de interesses era sempre o mais importante). Este contexto explica que em todos estes países tenha havido um atraso mais ou menos grande nas áreas fundamentais para as actividades da sociedade civil, tais como a confiança, a solidariedade, a transparência e a autonomia.

2.2 O Comité ocupou-se pela primeira vez da questão da descrição da sociedade civil organizada em 1999, tendo apresentado características de definição fundamentais ⁽²⁾. Em relação à análise da situação e do papel da sociedade civil na Croácia, importa salientar a sua afirmação de que os parceiros sociais, como representantes dos empregadores e dos trabalhadores (também por motivos históricos), são o «núcleo duro» dos actores da sociedade civil. Outra característica comum de todos os representantes da sociedade civil organizada é, a par da representação de interesses, a obrigação de serviço de interesse geral que as distingue claramente dos grupos de pressão (*lobbys*) que também representam interesses. Esta definição complexa e aberta de sociedade civil organizada parece da maior importância ao Comité, justamente tendo em conta a situação na Croácia, uma vez que pôde constatar que na Croácia, conforme os casos, se equipara o conceito de «organização não governamental» ao de «sociedade civil». O Comité alerta com veemência para o perigo de manter uma definição que, do seu ponto de vista, é imperfeita, porque exclui à partida os parceiros sociais da participação em qualquer tipo de actividade da sociedade civil.

2.3 O âmbito de acção dos representantes da sociedade civil organizada inclui, a par da representação de interesses, a participação em processos de formação de opinião pública sob praticamente todas as formas. Para lá de inúmeras formas pragmáticas de participação, o diálogo social e o diálogo civil são de facto as formas de expressão essenciais da democracia participativa. Enquanto o diálogo social, devido aos temas tratados no seu âmbito, é realmente restringido aos parceiros sociais e não pode ser alargado, no diálogo civil podem participar todos os representantes da sociedade civil organizada, desde que cumpram os critérios necessários de representatividade. Embora o diálogo social seja fácil de descrever, ainda falta uma definição adequada do diálogo civil. A descrição que mais se aproxima da essência do diálogo civil é a de Jürgen HABERMAS, segundo a qual o diálogo civil, enquanto elemento da democracia participativa, é um discurso interactivo em que podem entrar conteúdos absolutamente normativos. À semelhança do diálogo social, o diálogo

civil pode ter lugar tanto verticalmente, ou seja entre o Estado e a sociedade civil organizada, como horizontalmente entre os vários actores da sociedade civil organizada. O Comité sublinha a importância da separação clara entre diálogo social e civil; o diálogo civil completa o diálogo social, mas não o substitui.

A nível europeu, o Comité Económico e Social Europeu é o representante institucional da sociedade civil organizada dos Estados-Membros; é, assim, «uma casa para o diálogo civil», mas não é o local do diálogo social.

2.4. O Comité considera particularmente importante a questão da representatividade dos actores da sociedade civil, uma vez que está intimamente ligada à sua legitimidade democrática. Consequentemente não basta representar uma quantidade suficiente de partes interessadas, ou seja, ser representativa em termos quantitativos; uma organização da sociedade civil tem, para além disso, aliás em primeira instância, de ser representativa em termos qualitativos, o que significa ser capaz de participar nos acontecimentos de forma construtiva através de conhecimentos especializados, da experiência e de capacidades específicas. Entre outros critérios qualitativos de reconhecimento de uma organização da sociedade civil, são especialmente importantes, particularmente em jovens democracias, elementos como a transparência, as estruturas democráticas de decisão, a sustentabilidade, a independência económica e a autonomia. O Comité pronunciou-se em vários pareceres tanto sobre a questão da composição da sociedade civil organizada, como sobre a representatividade dos seus membros. Além de uma apresentação dos actores da sociedade civil, elaborou também uma lista, a título de exemplo, de critérios de representatividade ⁽³⁾.

3. Ponto da situação

3.1 A situação socioeconómica na Croácia

3.1.1 A situação económica na Croácia é estável, mas com grandes diferenças regionais. O crescimento económico contínuo de cerca de 4,8 % registado nos últimos anos (2002-2006) deve, segundo as previsões, manter-se ao mesmo ritmo nos próximos dois anos. No entanto, convém chamar a atenção para a grande disparidade que persiste nos desenvolvimentos económicos regionais. A taxa média de inflação atingiu os 3,2 % em 2006, o que representa um aumento de 0,8 % desde 2002; apesar disso, conseguiu-se manter, no geral, a estabilidade dos preços. Há no entanto aspectos negativos a registar no que diz respeito ao défice comercial e à dívida externa, assim como um aumento da dívida pública. A Croácia está gradualmente a ganhar consciência de que, para combater a dívida, é desejável aumentar os investimentos e as parcerias público-privadas.

⁽²⁾ Parecer do CESE de 22.9.1999 sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia» (relatora A.-M. SIGMUND) (JO C 329 de 17.11.1999, p. 30).

Parecer do CESE de 25.4.2001 sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia — contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco» (relatores: A.-M. SIGMUND e J. I. RODRIGUEZ GARCIA CARO) (JO C 193 de 10.7.2001, p. 117).

Parecer do CESE de 14.2.2006 sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil» (relator J. OLSSON), (JO C 88 de 11.4.2006, p. 41).

⁽³⁾ «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia»

Neste contexto, o Comité sublinha também que as medidas apropriadas dos poderes públicos não são necessárias apenas para a adesão à UE, mas podem igualmente ser vistas, a longo prazo como um sinal da vontade de cumprir os critérios de convergência para a adesão à terceira fase da União Económica e Monetária.

3.1.2 No domínio social, apesar de progressos louváveis nos últimos anos, há ainda muito trabalho a fazer, nomeadamente para resolver os problemas do mercado de trabalho:

- A taxa de desemprego de longa duração é bastante superior à média comunitária e, no geral, a taxa de emprego é relativamente baixa. Isto cria uma relação desproporcional e desfavorável entre os trabalhadores e as pessoas que recebem benefícios da segurança social,
- a taxa de desemprego harmonizada (baseada no inquérito às forças de trabalho) regista uma tendência de descida estável: atingiu 11,2 % nos primeiros meses de 2007, descendo dos 11,8 % a que se encontrava na primeira metade de 2006,
- a taxa de emprego entre os jovens é muito baixa,
- perante a diminuição do desemprego oficial, encontramos uma taxa elevada de trabalho informal,
- o perigo da precariedade, ou seja o aumento dos postos de trabalho mal pagos e com pouca segurança, na criação de novos empregos é possível ou mesmo previsível.

Além disso, é preciso agir no campo dos rendimentos médios das famílias que continuam a ser relativamente baixos

3.1.3 Um relatório da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Dublin) (*) apresenta um quadro da situação social na Croácia e faz as seguintes recomendações: «Para criar empregos de qualidade e um crescimento durável é necessário um desenvolvimento económico regional equilibrado. A ênfase na política de emprego tem de mudar do apoio financeiro para a formação a fim de encorajar os desempregados a trabalhar. É preciso pôr à disposição das famílias que não podem pagar uma casa do mercado imobiliário habitação a preços comportáveis. São necessários incentivos para permitir às crianças e aos jovens continuarem nas escolas e serviços de creche a preços mais baixos para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e ajudar os pais a conciliar o trabalho com a vida familiar. A mensagem política global é que a promoção do nível de vida e a inclusão social deviam ser definidas como prioridades em todas as áreas de elaboração e aplicação de políticas, o que asseguraria uma abordagem multifacetada e abrangente com vista à prevenção e redução da pobreza, das desigualdades e da exclusão social».

3.1.4 Foram lançadas numerosas iniciativas para promover o crescimento das PME, tanto pelo governo, como pela acção de financiadores nacionais e internacionais e da sociedade civil.

(*) «Qualidade de vida na Croácia: principais conclusões da investigação nacional», Dublin 2007.

O Comité considera importante criar um ambiente favorável para as empresas, especialmente as PME que são forças motrizes do crescimento e da criação de emprego, nomeadamente nas regiões desfavorecidas. Neste contexto, o Comité saúda a crescente actividade da associação das PME que funciona no âmbito da Associação dos Empregadores croatas (HUP).

3.1.5 Segundo o Comité, a agricultura representa um domínio essencial nas negociações de adesão. A produção agrícola é sustentada por pequenas explorações familiares com um tamanho médio de 2,4 hectares, que ocupam cerca de 80 % das terras agrícolas e de pastoreio. Muitas terras aráveis não podem ser utilizadas devido aos danos provocados pela guerra e ainda não reparados (por ex. minas). Em alguns casos, a incerteza quanto à propriedade da terra pode também ser um problema. A agricultura croata é actualmente pouco competitiva e encontra-se numa fase de profundas transformações. É evidente a necessidade de uma reforma abrangente da política agrícola croata, também no que diz respeito aos esforços para aderir à UE. Assim, o ministério da Agricultura já iniciou projectos de desenvolvimento estratégico que visam aumentar a competitividade da produção nacional. A aplicação de programas para o desenvolvimento rural, para uma política de qualidade e para a agricultura biológica pode também trazer progressos. Há ainda necessidade de uma estratégia global em matéria de segurança alimentar.

É também urgente criar estruturas adequadas para a aplicação da política agrícola comum, assim como instaurar uma representação de interesses politicamente independente, que é necessária não apenas por motivos políticos (assegurar o direito de intervenção), mas também por razões práticas (assistência na administração dos fundos comunitários no quadro da estratégia de pré-adesão e contribuição para a sua gestão e distribuição após a adesão).

3.1.6 O envelhecimento da população, um processo característico de todos os países europeus, representa um desafio na elaboração de políticas de segurança social. Esta alteração demográfica é também um problema para a Croácia, embora a esperança média de vida na Croácia (particularmente em comparação com os «velhos» Estados-Membros) seja inferior à de muitos outros países europeus. O sistema de segurança social croata não está organizado de forma a poder reagir ao envelhecimento crescente da população. Têm sido realizadas reformas da segurança social sob a forte influência de instituições financeiras internacionais.

Para além disto, a representação dos interesses das camadas mais velhas da população na esfera política é também um fenómeno relativamente novo na República da Croácia.

3.1.7 Há um reduzido nível de migração tanto para a Croácia, como da Croácia para outros países, sendo a imigração quase o triplo da emigração. No entanto, ambas as tendências (de emigração e imigração) estão a decrescer e não representam um factor estatístico importante.

3.2 A situação política na Croácia

3.2.1 O Comité acredita que as próximas eleições parlamentares (Novembro de 2007) não terão qualquer influência na situação política estável da Croácia. Embora os resultados dos inquéritos de opinião mostrem a possibilidade de resultados muito diferentes, os principais partidos são pró-europeus, o que torna improvável qualquer desvio quanto à orientação pró-europeia da política croata. Todos os partidos perseguem o mesmo objectivo: a adesão da Croácia à UE em 2009.

3.2.2 Actualmente estão em curso várias reformas no sector público: uma reforma da função pública com o objectivo de promover uma administração pública mais eficaz e competente e uma reforma da justiça para acabar com os processos judiciais em atraso e promover a utilização dos princípios do Estado de Direito.

3.2.3 Em consonância com avaliações internas e externas, a luta contra a corrupção assume um papel proeminente na agenda para a adesão da Croácia à UE. Cada vez mais a sociedade civil se envolve nos processos judiciais administrativos para pedir mais transparência e respeito pela legalidade em relação ao financiamento dos partidos, aos contratos públicos, ao acesso à informação e ao evitar de conflitos de interesses. Estes esforços estão a ser dificultados pela falta de confiança nas instituições; no entanto, a médio prazo, uma vasta campanha de informação pública trará certamente resultados.

Aqui, mais uma vez, a sociedade civil desempenha um papel importante e contribui para a luta contra a corrupção. A esse propósito, através de um projecto de parceria regional para o «Desenvolvimento de iniciativas civis locais através do reforço das capacidades a vários níveis», dez associações de oito cidades croatas uniram-se numa rede multidisciplinar chamada «BURA».

3.2.4 No campo da protecção das minorias são necessários esforços adicionais, nomeadamente para promover e proteger os direitos das minorias; isto deverá levar à integração das minorias na vida quotidiana. O Comité congratula-se com o facto de o plano para o emprego 2007 do governo croata tratar explicitamente dos direitos das minorias nacionais à igualdade de tratamento em matéria de emprego na função pública e de os aplicar. A este respeito, devem ser igualmente mencionadas as eleições de 2007 para os Conselhos das minorias nacionais. A integração da minoria cigana no sistema educativo pode ser

vista como um modelo de sucesso a seguir. Além da protecção dos direitos das minorias, continua a ser necessária uma sensibilização especial para o regresso e a integração de refugiados e de pessoas deslocadas dentro do território nacional e também para a reinstalação de refugiados que regressam à sua região, para permitir uma reconstrução não só das infra-estruturas mas também da sociedade. No entanto, no geral, deve-se afirmar que estão, em princípio, a ser dados passos na direcção certa.

3.3 A sociedade civil organizada na Croácia

3.3.1 O quadro jurídico para a sociedade civil na Croácia assenta essencialmente nos seguintes princípios:

- A lei sobre associações enquadra de forma geral as associações do sector civil e cria um ambiente jurídico relativamente favorável para a maior parte dos actores da sociedade civil ⁽⁵⁾;
- A lei laboral rege a criação e o funcionamento (incluindo o quadro de negociações colectivas) dos sindicatos e das organizações patronais, bem como das suas respectivas associações;
- A lei do voluntariado regula a noção de voluntariado, os seus princípios, as suas condições e a prática do voluntariado para que seja possível gerar trabalho de voluntariado também nas organizações da sociedade civil que podem ser elas mesmas organizadoras de voluntariado;
- A lei sobre doações e fundações ⁽⁶⁾ é uma fonte importante de direito, especialmente no campo do financiamento do sector civil;
- Entre outros textos importantes encontram-se a lei das instituições, a lei da protecção social, bem como uma série de leis e regulamentos sobre o financiamento, a fiscalidade e o trabalho humanitário que também estão relacionados com a sociedade civil. Neste domínio, os representantes dos empregadores e dos trabalhadores (além do seu papel enquanto parceiros sociais) desempenham também um papel importante.

3.3.2 Nota-se também uma evolução na sociedade civil croata graças às actividades das organizações não governamentais: até aqui o trabalho da sociedade civil dirigia-se para a protecção e promoção dos direitos humanos e para acções humanitárias, presentemente, no entanto, centra-se cada vez mais na política social e nos direitos sociais.

⁽⁵⁾ De acordo com os dados disponíveis, estão registadas na Croácia cerca de 27 000 associações.

⁽⁶⁾ Actualmente há cerca de 90 fundações na Croácia.

Também as organizações ambientais formaram redes formais e informais para acções específicas, mostrando assim a sua capacidade de trabalhar em conjunto.

Observa-se uma tendência semelhante para um maior desenvolvimento de redes e para a formação de grupos organizados em organizações de jovens, de pessoas com deficiência e de mulheres.

As organizações croatas de defesa do consumidor estão a tentar fazer valer os direitos dos consumidores. Mas os recursos humanos e financeiros não são suficientes para lidar com a defesa do consumidor, a informação ao consumidor e a pressão em favor dos consumidores (*lobbying*) de forma duradoura.

3.3.3 No âmbito das actividades da sociedade civil na Croácia, merece especial atenção o diálogo social que se realiza a diferentes níveis entre os parceiros sociais.

O quadro institucional para um diálogo tripartido (empregadores e sindicatos como parceiros do governo) está formalmente bem desenvolvido no Conselho Económico e Social croata. No entanto, até agora trouxe poucos resultados concretos. Uma das razões é o problema ainda não completamente resolvido da fragmentação dos grupos de interesse, não apenas do lado dos trabalhadores. O Comité julga que seria desejável uma maior associação dos grupos de interesse a nível das várias organizações, em benefício também da representatividade de cada associação individual. Outra razão prende-se com o desenrolar concreto dos trabalhos: por exemplo, os prazos para os parceiros sociais apresentarem um parecer são geralmente demasiado curtos (em muitos casos apenas 3-4 semanas) e não há retorno de informação quanto aos motivos para a rejeição de certas propostas.

No campo das empresas já existe um diálogo social bipartido autónomo. Neste campo, a maioria das implicações são a nível das relações entre trabalhadores e empregadores e entre sindicatos e empregadores, sob a forma de vários acordos colectivos concluídos e também através da via do conselho da empresa. O diálogo social bipartido autónomo tem ainda um grande potencial de desenvolvimento, por exemplo na área das soluções para a representatividade dos sindicatos com um empregador único e no que toca a estabelecer a representação do lado dos trabalhadores nas negociações colectivas. Além disso, nas PME há um nível relativamente baixo de representação de interesses e de organização dos trabalhadores.

Ao nível sectorial o diálogo social é praticamente inexistente. As razões para isso prendem-se, em larga medida, com a questão ainda não resolvida de estabelecer a representatividade dos trabalhadores e dos empregadores e com os problemas de determinar o âmbito dos sectores e das sucursais enquanto unidades de negociação. Tendo em conta a importância da negociação sectorial que muito influencia as condições da situação económica global, o desenvolvimento do diálogo social devia centrar-se no nível sectorial.

Uma vez que o diálogo social continua a ser liderado pelo governo, no âmbito de um diálogo social tripartido, dá-se ênfase às consultas tripartidas. No entanto, sem o desenvolvimento de relações bipartidas autónomas a nível nacional e sectorial e sem a promoção de negociações colectivas em cada sector será difícil criar uma rede de relações bem estruturada e equilibrada entre os parceiros sociais. Neste contexto, deviam também ser tornadas públicas as estatísticas sobre o âmbito das negociações colectivas e a participação nas mesmas.

3.3.4 Tal como em muitos países europeus, ainda falta na Croácia compreender as diversas formas de diálogo civil. Embora o governo croata já tenha criado um enquadramento adequado e eficiente para o diálogo civil, este existe actualmente apenas em teoria. Até agora, só muito raramente se conseguiu na sociedade civil um consenso abrangente sobre um problema específico através de uma forte representação de interesses. Apesar disso, o empenho no projecto de lei sobre o acesso à informação pública e em questões ambientais ligadas ao projecto para o gasoduto Družba-Adria e à construção de um terminal de gás natural liquefeito (GNL) na costa do mar Adriático abre perspectivas encorajadoras.

3.3.5. A este respeito, o Comité sublinha que um diálogo civil estruturado que complete o diálogo social é um elemento indispensável da democracia participativa. Porém, ele não se deve limitar às oportunidades de consulta, mas deve sim, acima de tudo (de acordo com o princípio «da base para o topo» inerente à actividade de uma sociedade civil) garantir o direito de participação.

3.3.6. Em todo o caso, o quadro institucional já existente na Croácia para a construção de uma forma moderna de democracia participativa é promissor.

3.3.6.1. **O Serviço do Governo Croata para a Cooperação com as ONG («Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge»)**, criado em 1998, foi a primeira instituição pública a ter a tarefa de estabelecer uma cooperação estruturada entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, este serviço gere também os subsídios, não negligenciáveis, destinados à sociedade civil croata (85,94 milhões HRK), propõe soluções legislativas para o sector e coordena as actividades dos actores nacionais, regionais e locais. Em 2006, atribuiu às organizações da sociedade civil croata apoios financeiros num total de 321 626 823,06 HRK (cerca de 44,1 milhões de euros).

Este serviço é também responsável pela supervisão e aplicação da estratégia nacional para a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento da sociedade civil, adoptada em Julho de 2006.

Esta estratégia define os objectivos e a situação da sociedade civil em dez áreas:

- relações entre o Estado e o sector civil baseadas em valores;
- coesão social e integração;
- participação dos cidadãos na elaboração das políticas;
- sensibilização para a cidadania democrática e para os direitos do Homem;
- quadro jurídico para a acção e o desenvolvimento da sociedade civil;
- quadro institucional para a promoção do desenvolvimento da sociedade civil;
- sistema financeiro para apoiar o desenvolvimento da sociedade civil;
- desenvolvimento regional;
- desenvolvimento do voluntariado e da filantropia, bem como criação de fundações;
- desenvolvimento da sociedade civil no contexto internacional.

O plano de acção («Operativni Plan») adoptado pelo governo em 1 de Fevereiro de 2007 prevê medidas concretas para o período 2007-2011 e lista as instituições responsáveis.

3.3.6.2. O **Conselho para o Desenvolvimento da Sociedade Civil («Savjet za razvoj civilnog društva»)** foi fundado em 2002 e é um órgão consultivo intersectorial do governo croata. A sua tarefa consiste em elaborar estratégias para o desenvolvimento da sociedade civil e para acompanhar a aplicação dos programas de cooperação do governo com o sector. O Conselho é composto de forma paritária por 10 representantes dos serviços governamentais relevantes e por 10 representantes da sociedade civil organizada, e ainda por 3 peritos. O segundo mandato deste Conselho terminou oficialmente em Julho de 2006, mas foi prolongado pelo governo até 1 de Fevereiro de 2007. Na sessão constitutiva do novo Conselho, em 16 de Fevereiro de 2007, foi nomeado um novo presidente. Até à primeira metade de Julho de 2007, realizaram-se cinco sessões.

3.3.6.3. A **Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Sociedade Civil («Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva»)** foi instituída em 2003 pelo Parlamento croata e funciona fora das estruturas administrativas nacionais e locais. As actividades principais desta fundação são: fornecer meios financeiros e conhecimentos especializados para programas de promoção da sustentabilidade das organizações sem fins lucrativos, a cooperação intersectorial, o apoio a iniciativas cívicas e a actividades de voluntariado, etc. A fundação é financiada pelo orçamento governamental, pelas receitas de jogos de lotaria estatais e por subvenções estrangeiras (por exemplo da Comissão Europeia). A gestão deste instrumento inovador é partilhada equitativamente por representantes do Estado, representantes da sociedade civil organizada, bem como por peritos.

4. Análise

4.1 O Comité reconhece e saúda os esforços da Croácia no sentido de prosseguir sem demora as negociações de adesão e acredita que este ritmo continuará, sem interrupções, ao longo da campanha para as eleições do Outono de 2007.

No entanto, o Comité salienta que as medidas a tomar no domínio legislativo e no quadro da reforma administrativa devem ser tão simples, claras e, especialmente, viáveis quanto possível. A iniciativa do governo croata que visa criar um sistema de balcão único para o registo das sociedades na Croácia constitui, do ponto de vista do Comité, um passo essencial nessa direcção. Neste contexto, o Comité saúda também veementemente a aplicação do projecto «Hitrorez» que visa reduzir o número de leis e regulamentos ineficazes e ultrapassados, e em cujo âmbito foi já proposta a revogação de 420 disposições aplicáveis às empresas. É preciso, acima de tudo, ter em atenção que estas medidas legislativas não devem conduzir a uma redução dos direitos legítimos dos trabalhadores e que, em todo o caso, deve ser mantido o nível já atingido de protecção dos direitos humanos sociais e colectivos. De resto, o Comité julga que regras mais claras e mais simples podem ser também um instrumento suplementar de combate à corrupção e que a Croácia,

com este pacote de medidas, pode ser considerada como modelo para toda a região.

Será igualmente necessário proceder a uma simplificação no âmbito do direito processual. Contudo, as novas medidas legislativas não devem ser derogadas por leis pouco adaptadas, pois isso teria efeitos negativos especialmente na primeira fase (e a mais sensível) da adesão, como por exemplo uma insegurança jurídica indesejável.

A longa duração dos processos judiciais constitui, para a Comité, um problema ainda por resolver. Muitas vezes, as partes socialmente mais fracas de um processo são prejudicadas por processos que se estendem por vezes durante anos, ou são dissuadidas de iniciar um processo desse género. Uma solução para os processos no domínio do direito do trabalho seria a instituição de tribunais do trabalho e dispositivos de arbitragem, com vista a processos mais curtos e mais simples.

Parecem também necessárias medidas no sentido de mais transparência no domínio da aquisição de terras para dar aos investidores estrangeiros a necessária segurança para planificar a longo prazo. O processo de digitalização e colocação à disposição on-line dos registos prediais da Croácia, iniciado pelo governo croata, é um passo importante para atingir esse objectivo.

4.2 Neste contexto, o Comité reconhece a situação particularmente difícil da Croácia, uma vez que o país tem de se ocupar dos preparativos para a adesão, ao mesmo tempo que lida com as consequências da «guerra patriótica» («Domovinski rat»).

4.3 Na opinião do Comité, o cumprimento formal dos critérios de adesão não deve ser o único objectivo das negociações de adesão. A participação activa e a contribuição dos actores representativos (qualitativa e quantitativamente) da sociedade civil organizada serão em muitos domínios essenciais, particularmente durante o período que antecede imediatamente a adesão, para que a população croata apoie a adesão. Após a adesão, estes representantes da sociedade civil organizada contribuirão de forma decisiva, tanto no quadro do actual diálogo social como na sua qualidade de intervenientes no diálogo civil, para que as regras do acervo comunitário sejam, em todos os domínios, efectivamente aplicadas. Convém igualmente mencionar que organizações da sociedade civil fortes e com uma eficácia duradoura desempenharão, especialmente nos primeiros tempos após a adesão da Croácia, funções importantes no quadro da aplicação do acervo comunitário, mas também do acompanhamento. Caber-lhes-á também um papel importante no domínio administrativo, por exemplo na gestão dos fundos comunitários. Em algumas áreas (por exemplo, PME, trabalho independente e agricultura) faltam ainda a estes princípios estruturas horizontais suficientes e com uma orientação a longo prazo. O reforço dos actores da sociedade civil que correspondam a todos os critérios de representatividade é, por isso, não apenas um objectivo a atingir no contexto das negociações de adesão, mas também uma medida que terá efeitos positivos especialmente depois da adesão da Croácia à UE.

5. Observações finais

5.1 O governo croata estabeleceu como objectivo a criação das condições necessárias para a adesão à UE até 2009. O Comité está decidido, na medida das suas competências, a apoiar a Croácia nesses esforços para avançar.

O Comité recolheu, nas últimas duas fases de adesão, importantes experiências que gostaria agora de aplicar com a Croácia, através de oportunidades concretas no âmbito das negociações de alargamento a decorrer, no interesse de ambas as partes e para proveito de ambas.

5.2 Segundo o Comité, esta cooperação devia decorrer o mais possível de forma pragmática, não burocrática e centrando-se nos problemas. Tem de partir da convicção comum de que a sociedade civil organizada não é apenas um importante parceiro de aconselhamento no processo da formação de opinião e de vontade política nas negociações de adesão, mas terá sim, para além disso, um papel duradouro a desempenhar após a adesão. Organizações da sociedade civil eficientes, que cumpram os critérios essenciais de representação qualitativa e quantitativa, são indispensáveis quando se trata de dar vida ao elemento participativo de uma democracia moderna. Estas organizações serão também fundamentais para a Croácia enquanto novo Estado-Membro da UE na aplicação e utilização

prática da legislação adequada. Para cumprir as actuais e futuras tarefas, o Comité solicita a sua assistência e cooperação que poderia tomar as seguintes formas:

- Reuniões sectoriais com representantes da sociedade civil organizada croata para partilhar informações, opiniões e experiências,
- Participação de membros do CESE em seminários ou outras iniciativas no âmbito do IPA (instrumento de pré-adesão),
- Cooperação com os organizadores de uma campanha de informação e comunicação croata sobre a adesão, procurando em conjunto casos concretos que mostrem as consequências da adesão para determinados grupos de forma compreensível e transparente. Neste contexto é evidente que não se deve analisar apenas os aspectos racionais, mas também mencionar o lado emocional. A experiência demonstra que as atitudes hostis na fase de adesão se devem frequentemente a medos baseados, na sua maioria, na falta de informação. A inclusão de membros do Comité em campanhas adequadas tem ainda a vantagem de que esses membros pertencem a organizações em muitos casos semelhantes às organizações da sociedade civil croata. Por isso eles são credíveis e podem comunicar com o público «de igual para igual».

Bruxelas, 24 de Outubro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS
