ISSN 0257-7771

Jornal Oficial
das Comunidades Europeias

C 153

39º ano

28 de Maio de 1996

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

Número de informação — Índice — Página

I *Comunicações*

. . . . . .

II *Actos preparatórios*

Comité Económico e Social

Sessão de Fevereiro de 1996

96/C 153/01 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela oitava vez a Directiva 67/548/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas» 1

96/C 153/02 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às medidas a tomar contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não rodoviárias» 2

96/C 153/03 Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Futuro da coesão e as suas implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais» 5

PT

Preço: 13 ECU

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice *(continuação)*	Página
96/C 153/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários», — a «Aplicação da Directiva 91/440/CEE — Medidas futuras para o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro», e — a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/440/CEE relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários» . . .	16
96/C 153/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interconexão nas telecomunicações no que respeita à garantia de serviços universais e interoperabilidade através da aplicação dos princípios da Oferta de Rede Aberta (ORA)»	21
96/C 153/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Política cultural europeia para as crianças»	27
96/C 153/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores expostos a riscos derivados de atmosferas potencialmente explosivas»	35
96/C 153/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao direito dos nacionais de países terceiros de viajarem na Comunidade»	38
96/C 153/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 94/80/CE do Conselho que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade»	45
96/C 153/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 90/539/CEE relativa às condições de polícia sanitária que regem o comércio intracomunitário e as importações de aves de capoeira e de ovos para incubação provenientes de países terceiros», e — a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/494/CEE relativa às condições de polícia sanitária que regem o comércio intracomunitário e as importações provenientes de países terceiros de carnes frescas de aves de capoeira»	46
96/C 153/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Conselho que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica» (versão codificada), — a «Proposta de directiva do Conselho relativa às substâncias e produtos indesejáveis na alimentação de animais» (versão codificada), e — a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos» (versão codificada)	49
96/C 153/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de regulamento (CE) do Conselho que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca» (versão codificada)	50

PT

(Continua no verso da contracapa)

96/C 153/13 Parecer do Comité Económico e Social sobre:
— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de batatas de semente» (versão codificada),
— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de beterrabas» (versão codificada),
— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras» (versão codificada), e
— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas forrageiras» (versão codificada) 51

96/C 153/14 Parecer do Comité Económico e Social sobre:
— a «Proposta de directiva do Conselho respeitante à comercialização das sementes de produtos hortícolas» (versão codificada),
— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de cereais» (versão codificada), e
— a «Proposta de directiva do Conselho que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas» (versão codificada) . . 52

96/C 153/15 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 2075/92 que estabelece a organização comum do mercado no sector do tabaco em rama, e fixa os limiares de garantia para o tabaco em folha por grupo de variedades de tabaco relativamente às colheitas de 1996 e 1997» 53

96/C 153/16 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Uniformização à escala mundial das regras aplicáveis ao investimento directo» 55

PT

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela oitava vez a Directiva 67/548/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas»

(96/C 153/01)

Em 1 de Fevereiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos do disposto no artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção de Ambiente, Saúde Pública e Consumo de preparar os correspondentes trabalhos, o Comité Económico e Social designou G. Pricolo relator-geral (artigos 20º e 50º do Regimento).

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão visa a conformidade da antiga terminologia, aplicada em algumas disposições da Directiva 67/548/CEE, relativa à embalagem e rotulagem das substâncias perigosas, com a terminologia utilizada no Tratado da União Europeia.

1.2. Trata-se, em substância, de substituir as siglas «CEE» e «EEC», que ainda figuram na supracitada Directiva nº 548 de 1967, pelas siglas «CE» e «EC», utilizadas no artigo G do Tratado da União Europeia.

1.3. Com efeito, o Tratado de Maastricht já não utiliza a expressão «Comunidade Económica Europeia» (CEE), mas apenas «Comunidade Europeia» (CE) no singular, designação de que transparece, de imediato, a fusão e transformação das três Comunidades de origem — a Comunidade Económica Europeia (CEE), a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA) — numa instituição única: a Comunidade Europeia (CE).

2. Observações

2.1. O Comité considera que a alteração proposta pela Comissão, ainda que contemplando apenas um aspecto puramente formal ou nominal da questão — o aspecto terminológico — se impõe, igualmente, no plano jurídico.

2.2. Todavia, o Comité considera tardia a iniciativa da Comissão, dado a assinatura do Tratado de Maastricht remontar a 7 de Fevereiro de 1992.

2.3. Assim, o Comité, concordando embora com a disposição que prevê a concessão de um prazo até cinco anos aos operadores económicos para continuarem a

utilizar a sigla «CEE», recomenda que a Comissão assegure uma informação eficaz, a fim de que a transição se processe o mais rapidamente possível e o objectivo da medida adoptada seja perfeitamente compreendido.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às medidas a tomar contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não rodoviárias» [1]

(96/C 153/02)

Em 7 de Novembro de 1995 o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 1996. Foi relator P. Barros Vale.

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A União Europeia, para continuar a apostar no seu desenvolvimento económico e social, deve fazê-lo sem pôr em causa o ambiente e os recursos naturais, dos quais dependem a qualidade da actividade humana e a sustentabilidade do próprio desenvolvimento.

1.2. De igual forma, para prosseguir com um desenvolvimento tecnológico adequadamente regulamentado, é obviamente necessária a harmonização das legislações de todos os Estados-Membros.

1.3. A iniciativa de promover a redução das emissões de poluentes é especialmente benéfica para a saúde humana e no plano geral induz um efeito positivo no ambiente.

1.4. Depois da regulamentação pela União Europeia quanto ao funcionamento dos motores utilizados em veículos rodoviários, existia até agora uma lacuna legislativa quanto às máquinas não rodoviárias, que esta Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho pretende superar.

1.5. Esta legislação (tal como a que se encontra em preparação nos Estados Unidos) é baseada na Norma ISO 8178 (International Standards Organization), que foi adoptada pela US EPA, California Air Resources Board, UN ECE e pela legislação japonesa.

1.6. A Comissão estima que os custos anuais totais dos melhoramentos técnicos sejam da ordem dos 31 milhões de ECU para a primeira fase e de 125 milhões de ECU para a segunda fase, custos que vindo-se a reflectir

---

[1] JO nº C 328 de 7. 12. 1995, p. 1.

no consumidor, representarão aumentos do custo dos motores em cerca de 1 % a 3 % na Fase I e 3 % a 8 % na Fase II, o que se repercute no valor de mercado das máquinas.

1.7. Os custos por cada tonelada de redução de poluentes foram estimados como sendo de 1 400 ECU para a fase I e 2 600 ECU para a fase II.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. O objectivo da proposta da Comissão é reduzir significativamente a poluição do ar no que diz respeito aos poluentes provenientes dos novos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não rodoviárias, não estando incluídos nesta proposta os tractores agrícolas, nem os tractores utilizados na silvicultura, uma vez que se trata de máquinas que também transitam em rodovias e que por isso estão sujeitas a um processo de homologação diferente.

2.2. As emissões dos veículos não rodoviários nunca haviam sido objecto de regulamentação por parte da União Europeia, ao contrário das emissões de veículos rodoviários que foram sendo progressivamente reduzidas pela evolução da regulamentação construída ao longo dos tempos.

2.2.1. Assim, e quando comparados os dois tipos de máquinas (rodoviárias e não rodoviárias) no âmbito da poluição do ar, o valor da mesma, proveniente das emissões das não rodoviárias, tornou-se muito significativo e portanto com grande peso ambiental, especialmente no que diz respeito às emissões de óxido de azoto (NO_x) e de partículas (PT).

2.3. Os motores sujeitos a esta regulamentação são utilizados em máquinas destinadas a actividades industriais, agrícolas e processos específicos de transporte. Assim sendo, e a título exemplificativo, as máquinas abrangidas por esta proposta de directiva são: compressores, buldozers, empilhadores, gruas móveis, equipamentos de movimentação de materiais, etc., não cobrindo motores de capacidade inferior a 18 Kw.

2.4. A proposta da Comissão exige que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para assegurar que os motores abrangidos pela directiva satisfaçam os requisitos definidos em relação às emissões de poluentes.

2.5. Propõem-se duas fases para a introdução das novas normas de emissões, no que diz respeito à produção de motores (Engine Built Date), indo a fase I de Junho de 1997 a Dezembro de 1998 e a fase II de Janeiro de 2001 a Dezembro de 2003.

3. Observações na generalidade

3.1. A proposta da Comissão vai de encontro às exigências ambientais defendidas por grande parte da regulamentação actualmente em vigor, em virtude da qualidade do ar na Europa continuar a causar grande preocupação. Face a esta situação, todas as medidas destinadas à diminuição dos poluentes atmosféricos, em particular as reduções das emissões, são urgentes.

3.1.1. A Comissão estima que as medidas propostas reduzam as emissões dos sectores abrangidos pelo presente projecto em cerca de 23 % no que diz respeito aos óxidos de azoto, 11 % aos hidrocarbonetos e 27 % em relação às partículas na fase I e 42 %, 29 % e 67 %, respectivamente, na fase II.

3.2. O Comité regozija-se com a proposta da Comissão, nomeadamente por estar em sintonia com a regulamentação que neste momento os Estados Unidos desenvolvem sobre a mesma matéria.

3.2.1. A existência de uma harmonização normativa entre os EUA e a União Europeia é um factor de extrema importância para a expansão e desenvolvimento do mercado mundial deste tipo de motores e um elemento facilitador das respectivas produções industriais, bem como um incentivador da concorrência.

3.2.2. Em virtude da Fase II ainda não se encontrar regulamentada nem nos EUA nem na União Europeia, e de se perspectivar alguma evolução quanto à regulamentação a aplicar, seria de interesse mútuo que, no decurso do processo legislativo, se registasse uma harmonização na aplicação da Fase II nos EUA e na União Europeia, reconhecida reciprocamente em ambos os territórios.

3.3. O Comité acolhe favoravelmente que os organismos responsáveis pela emissão dos documentos de recepção, a quem os produtores devem submeter os seus pedidos de «Recepção I», sejam da responsabilidade de cada um dos Estados-Membros.

3.4. Atendendo aos riscos para a saúde resultantes das emissões destes tipos de motores, são aceitáveis os valores-limite avançados na proposta de directiva, valores estes que provêm da compatibilização da defesa do ambiente com as actuais possibilidades técnicas, financeiras e de aplicação da indústria. A indústria deverá aproveitar o período que decorrerá até à entrada em vigor da directiva para solucionar os problemas que a observância dos valores-limite suscitem na fase II, em especial no que diz respeito aos motores mais pequenos (18 a 37 Kw).

4. Observações na especialidade

4.1. No anexo I à proposta de directiva são apresentadas as máquinas ou equipamentos cujos motores são abrangidos pela presente regulamentação. Embora a lista não seja exaustiva, o Comité considera que a

directiva deveria abranger os geradores, à semelhança do que se passa com os compressores.

4.2. As autoridades de recepção dos Estados-Membros que concederem «recepções» devem controlar o cumprimento dos requisitos por parte dos novos motores.

4.2.1. O próprio produtor deverá fazer relatórios periódicos, para que o controlo possa ser efectuado, e manter nos seus arquivos as informações necessárias. O Comité considera no entanto ser exagerada a manutenção, nalguns casos, desses elementos por 30 anos, por parecer um período demasiado longo e causador de dificuldades à indústria.

4.3. O Comité compreende e subscreve que os motores para fins rodoviários que tenham sido sujeitos a um processo de «Recepção», e cuja aplicação aconteça em equipamentos não rodoviários, não necessitem de ser sujeitos a um novo processo.

4.4. Depois de definidos todos os parâmetros e de acordo com eles se proceda à recepção de um motor, ou família de motores, o Comité sublinha a importância do controlo dos mesmos, durante a sua vida de utilização, para que seja possível aferir a manutenção do nível de emissão de poluentes.

4.4.1. Embora considerando imprescindível um sistema de controlo, o Comité chama a atenção para o facto de que, devido à inexistência de matricula destes veículos/equipamentos, pode ser difícil o controlo periódico durante a sua vida de funcionamento, em virtude de não ser possível a sua localização ou mesmo propriedade, especialmente se este sistema for alargado aos motores a gasolina. É reconhecida hoje em dia a impossibilidade de controlar as emissões dos motores em uso. A International Standards Organization está a desenvolver um ensaio com o motor sob carga (loaded smoke test) que se reporta a este problema. No entanto, esta situação irá impor constrangimentos ao nível do «design» de novos motores que tenham uma baixa produção de fumo e irá permitir ainda medidas que serão impostas durante a sua utilização. Este teste poderá estar disponível quando da introdução dos limites estabelecidos na Fase II.

4.5. Será conveniente um processo de correcção matemática para a emissão de partículas de forma a que, no que diz respeito às variações do conteúdo de enxofre, sejam utilizadas diferentes especificações de combustível tanto pelos EUA (incluindo a Califórnia) como pela UE.

4.6. A proposta da Comissão para a aplicação de chapas de identificação constitui um problema. Os requisitos para a identificação dos motores, Anexo I, Cláusula 3.3 apontam para a utilização de uma identificação suplementar, o que trará problemas de visibilidade num ambiente mais denso. No entanto, a proposta de directiva exige que as chapas de identificação principais e suplementares estejam bem visíveis, o que retira qualquer benefício na utilização de uma segunda chapa. Esta parte da directiva proposta requer mais alguma consonância com a realidade.

4.7. Acolhe-se favoravelmente a concessão de incentivos fiscais por parte dos Estados-Membros, a fim de encorajar a introdução antecipada de motores que cumpram os limites agora estabelecidos pela Fase II.

5. Conclusões

5.1. O Comité congratula-se com a proposta da Comissão, que tem em vista a redução da poluição causada por máquinas não rodoviárias, enfatizando o facto de ser a primeira proposta de directiva da União Europeia que se ocupa deste problema. O Comité espera, no entanto, vir a receber propostas para máquinas não cobertas pelo âmbito desta directiva.

5.2. Sendo o mercado deste tipo de motores muito vasto e implicando inúmeras aplicações, o Comité reconhece o interesse da indústria em que o sector seja o mais depressa possível regulamentado e harmonizado com a legislação em vigor nos EUA, de forma a que o reconhecimento dos certificados possa ser válido em ambos os territórios. O Comité é de opinião de que deverão ser feitos esforços pela Comissão para o reconhecimento mútuo dos certificados a emitir pelas autoridades respectivas dos EUA e UE.

5.3. O Comité propõe ainda que se promovam ideias conducentes à reconversão de tais aparelhos e máquinas ao consumo de gás natural ou óleo de colza.

5.4. O Comité incentiva a utilização de combustíveis alternativos, protectores do meio ambiente e biodegradáveis, visto se verificar que ao empregar o ecodiesel, por cada litro consumido, são emitidos menos 2,3 kg de CO_2 para a atmosfera.

5.5. O Comité considera importantes as sanções para os fabricantes que, tendo obtido uma recepção para um tipo de motor, continuam a produzir motores dessa família não correspondentes às características registadas e aprovadas no processo de recepção.

5.6. A acção de fiscalização deve ser da responsabilidade das autoridades dos Estados-Membros emissores das «Recepções», que também devem tomar as medidas

necessárias para serem informadas de quaisquer alterações aos elementos constantes do «Dossier de Recepção», assim como assegurar-se do controlo efectivo da conformidade de produção.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Futuro da coesão e as suas implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais»

(96/C 153/03)

Em 30 de Março de 1995, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar parecer sobre o «Futuro da coesão e as suas implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território e Urbanismo emitiu parecer em 20 de Fevereiro de 1995, tendo sido relator J. J. van Dijk.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou, por maioria, com 7 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O presente parecer abordará o futuro da coesão (económica e social) e as implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais. Em alguns dos seus pareceres anteriores [1], o CES salientou reiteradamente, por um lado, a importância do princípio da coesão como manifestação de solidariedade política entre as regiões da UE e, por outro, a da gestão dos Fundos Estruturais como política comum chave para reduzir o grau de disparidade económica na UE. O CES aproveita a ocasião para reafirmar estas posições.

Neste contexto, o Comité Económico e Social aprova o princípio contido no artigo 2º do Tratado de Roma, que exorta a Comunidade Europeia a:

> «... promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.»

É no contexto deste princípio condutor que deve ser continuado o actual debate sobre a coesão.

1.2. Numa altura em que está a ser considerada a possibilidade de aprofundar e alargar a UE, o CES considera importante examinar as implicações desse processo para a coesão e para os principais instrumentos de política que a promovem. Isto porque, desde as reformas de 1988, as políticas estruturais da UE se converteram num meio eficaz de promoção da coesão económica e social na UE. Sem o papel desempenhado pelos Fundos Estruturais, o crescimento económico das regiões mais desfavorecidas da União teria sido consideravelmente inferior ao registado desde meados dos anos 80. Embora seja mais difícil de quantificar, tudo indica que as perspectivas económicas das regiões dos Objectivos nº 2 e nº 5b melhoraram consideravelmente devido às intervenções dos Fundos Estruturais.

[1] JO nº C 304 de 10. 11. 1993; JO nº C 236 de 11. 9. 1995.

1.2.1. O princípio de reforço da coesão económica e social entre as regiões da União Europeia teve a sua expressão mais clara e mais enérgica no Acto Único Europeu (AUE). Nos termos do artigo 130º-A do TUE (Tratado da União Europeia), a coesão económica e social seria reforçada procurando-se:

> «(...) reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.»

Além disso, o artigo 130º -B do TUE estipula que:

> «Os Estados-Membros conduzem a sua política económica e coordenam-na, tendo em vista igualmente atingir os objectivos enunciados no artigo 130º-A.»

e que:

> «a concretização das políticas comuns e do mercado interno tem em conta os objectivos enunciados no artigo 130º-A...».

Por conseguinte, é importante realçar que o TUE exige que se tenham em conta as repercussões sobre a coesão económica e social ao projectar e concretizar as políticas económicas comuns (UE) e nacionais.

1.2.2. O Comité considera conveniente reformular as disposições do artigo 130º-B no período prévio à Conferência Intergovernamental de 1996 (CIG) e à luz das implicações para as políticas económicas nacionais de alguns Estados-Membros, sujeitas ao cumprimento dos requisitos de convergência para a conclusão da União Monetária Europeia (UME). É fundamental que as políticas nacionais e comunitárias não ponham em risco os resultados consideráveis de reforço da coesão económica e social alcançados desde 1988, de forma a promover os objectivos de competitividade.

1.2.3. Assegurar uma evolução no sentido de uma maior coesão económica e social na União continua a ser um desafio-chave para os políticos da UE. Um recente relatório de investigação do Parlamento Europeu [1] definia a coesão como uma situação na qual as diferenças (económicas e sociais) entre as regiões e os grupos na Comunidade eram política e economicamente aceitáveis. É de realçar que há poucas probabilidades de uma União na qual persistam grandes diferenças de bem-estar económico e social chegar a ser politicamente estável. Está sempre presente o risco de, à medida que se vão adoptando novas medidas para realizar uma união económica e monetária, as regiões mais industrializadas beneficiarem mais que as regiões menos favorecidas. Este risco, que acabaria por afectar todos os Estados-Membros da UE, só pode ser neutralizado mediante o desenvolvimento contínuo de medidas comuns de coesão adequadas.

1.2.4. Os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão são os mecanismos principais através dos quais a UE procura atingir o objectivo da coesão económica e social. Em 1988, tal como exigia o Acto Único, os Fundos Estruturais foram reformados a fim de se aumentar a sua eficácia para promover a coesão. Importa recordar que a principal razão desta reforma para reforçar as medidas de coesão da UE era a preocupação pelo facto de a realização do mercado único europeu poder beneficiar as zonas mais industrializadas e, simultaneamente, exacerbar os problemas económicos que enfrentavam as regiões mais desfavorecidas da União. Com o aprofundamento do processo de integração económica, esta preocupação mantém-se e exige uma resposta.

1.2.5. O pacote reformado de medidas de coesão introduzido em 1988 baseava-se em quatro princípios: concentração de recursos nas regiões mais necessitadas, parceria na elaboração e na aplicação de políticas regionais, programação da assistência dos Fundos Estruturais e adicionalidade no financiamento complementar ao nível interno por parte dos Estados-Membros beneficiários. As reformas de 1988 previam a duplicação, em termos reais, dos recursos financeiros atribuídos aos Fundos Estruturais até 1993.

1.2.6. É difícil prever as condições que prevalecerão após a CIG de 1996 e a abordagem da coesão que os Estados-Membros defenderão. Contudo, o Comité considera essencial que as revisões da política estrutural não debilitem os quatro princípios aprovados em 1988 e ratificados nos Conselhos Europeus de Lisboa e Edimburgo. Estes quatro princípios — concentração, parceria, programação e adicionalidade — constituem o núcleo dos Fundos Estruturais e determinam, em larga medida, o êxito dos programas financiados por estes. O Comité, que expressou a sua opinião sobre estes princípios em diversos pareceres anteriores [2], considera que eles devem ser mantidos e que a sua aplicação nos Estados-Membros deve ser melhorada.

1.2.7. Podem formular-se as seguintes observações específicas:

(i) No respeitante à programação, o CES considera que, no futuro, será necessária uma maior flexibilidade na atribuição dos fundos à medida que se for intensificando o ritmo de mudança.

(ii) A concentração de recursos continua a ser essencial e deve ser continuada para que os Fundos Estrutu-

[1] «Uma nova estratégia para a coesão económica e social» — Parlamento Europeu, Ian Begg e David Mayes (1991).

[2] JO nº C 201 de 26. 7. 1993; JO nº C 195 de 18. 7. 1994; JO nº C 236 de 11. 9. 1995.

rais contribuam plenamente para reduzir as disparidades regionais.

(iii) Os Estados-Membros devem continuar a respeitar o princípio de adicionalidade para que os Fundos Estruturais tenham pleno impacto. No entanto, corre-se o risco de a eficácia dos Fundos Estruturais ser reduzida, no caso de ser pedido a um dado Estado-Membro que reduza as suas despesas públicas com vista a cumprir os critérios de convergência de Maastricht. É importante que o objectivo de coesão económica e social não seja comprometido pela necessidade de se preencherem os critérios de convergência de Maastricht.

(iv) O Comité chamou a atenção, ao longo dos anos e em diversos pareceres recentes [1], para o papel construtivo desempenhado pelos parceiros económicos e sociais em todos os aspectos da intervenção dos Fundos Estruturais. Por conseguinte, o Comité acolhe com especial satisfação o artigo 4º do novo regulamento-quadro, que torna obrigatória a participação dos parceiros económicos e sociais no desenvolvimento e execução de planos económicos regionais. Infelizmente, esta exigência nem sempre é plenamente respeitada em todos os Estados-Membros. O CES aproveita esta oportunidade para reafirmar a importância que atribui ao princípio de parceria e solicita, também, uma maior transparência nos procedimentos como meio de garantir a observância do princípio de parceria na prática. Convida a Comissão a elaborar um relatório pormenorizado sobre a aplicação do princípio de parceria nos Estados-Membros, no qual se examine em que medida estão a ser cumpridas as exigências do artigo 4º.

(v) Os Fundos Estruturais têm um papel essencial na promoção de emprego na UE e a criação de emprego deve continuar a ser uma medida central para o êxito das acções realizadas neste contexto. Por conseguinte, as acções que promovem um crescimento económico sustentado e a criação de emprego nas regiões desfavorecidas deveriam ser privilegiadas pelos Estados-Membros. Para esse efeito será, talvez, necessário que os Estados-Membros avaliem de novo a repartição dos Fundos Estruturais entre os investimentos em infraestruturas e os que têm impacto mais directo no emprego.

(vi) O princípio da coesão económica e social é fundamental para a unidade institucional e para a solidariedade política da União Europeia. Por conseguinte, é provável que qualquer enfraquecimento na decisão de promover a coesão por parte dos Estados-Membros mais ricos provoque uma hostilidade crescente dos Estados-Membros mais fracos para com a União. No contexto de uma União Europeia alargada, e visto ser esperada uma transição parcial para a união monetária nos finais da década, há o risco de a coesão institucional da UE se fragmentar; isto é, de surgir uma União de «geometria variável». A característica que define a geometria variável é que cada Estado-Membro tem a possibilidade de participar em algumas funções da União, mas não em todas. As cláusulas de «opt-out», que excluem o Reino Unido do Protocolo Social e o Reino Unido e a Dinamarca da União Monetária, são exemplos de uma integração de geometria variável. O risco de uma UE de geometria variável é que a participação em apenas alguns elementos da União poderia tornar-se permanente. No mínimo, diminuiria consideravelmente a pressão sobre os Estados-Membros fortes para ajudar os mais fracos a «recuperarem o atraso», pressão essa que existiria (e existe) no caso da integração «a várias velocidades».

1.2.8. Os programas estruturais foram novamente revistos em 1993, tal como estipulado na regulamentação e no contexto da necessidade de negociar uma nova estrutura orçamental para a UE — negociações essas que levaram à aprovação do pacote Delors II na Cimeira de Edimburgo. Nesta revisão, foram confirmados os princípios dos programas estruturais e mantiveram-se sem alteração os critérios de elegibilidade. Por conseguinte, o PIB per capita continua a ser o principal indicador do desenvolvimento económico regional, sendo as regiões que registam um PIB per capita de 75 % ou menos da média comunitária elegíveis para as ajudas do Objectivo nº 1. Os Estados-Membros que registam um PNB per capita de 90 % ou menos da média comunitária podem também ser elegíveis para as ajudas do Fundo de Coesão. O Objectivo nº 2 dos Fundos Estruturais visa prestar ajuda às regiões em declínio industrial. Os critérios de elegibilidade para este objectivo foram determinados, principalmente, por referência à taxa de desemprego registada.

1.2.9. . Finalmente, as ajudas do Objectivo nº 5b dos Fundos Estruturais continuam a ter como alvo as áreas rurais fora das áreas do Objectivo nº 1 onde grande parte do emprego existente estava ligado à agricultura e onde o PNB per capita era baixo. As ajudas do Objectivo nº5b são também disponibilizadas com base em localização geográfica periférica.

[1] JO nº C 127 de 7. 5. 1994; JO nº C 393 de 31. 12. 1994.

Diga-se ainda que uma ajuda do Objectivo nº 6 foi criada para os novos Estados-Membros Finlândia e Suécia, não havendo a este propósito experiência dado que os programas começaram recentemente.

A revisão de 1993 foi realizada depois de se chegar a um acordo sobre o pacote orçamental Delors II, que previa uma dotação financeira para os Fundos Estruturais até 1999. Nessa altura, os Fundos Estruturais representarão 35 % da despesa total orçamental da UE, o que equivale apenas a 0,45 % do PNB total da UE.

1.2.10. Antes de 1999, os Estados-Membros terão abordado o futuro das políticas de coesão da União. As suas deliberações terão lugar num contexto provavelmente diferente, em aspectos importantes, do de finais da década de 1980. Em primeiro lugar, estará iminente uma união monetária entre os Estados-Membros que cumpram os requisitos de adesão à zona de moeda única. A situação económica nos restantes Estados-Membros terá uma influência crucial nas negociações em matéria de coesão. Em segundo lugar, terá ficado esclarecida a questão do alargamento da UE para integrar os países da Europa Central e Oriental (PECO) e, possivelmente, terá também ficado definido um calendário para o efeito. As implicações financeiras da extensão dos fundos de coesão a estes países serão, certamente, consideráveis. Em terceiro lugar, a Comissão disporá dos resultados de quase uma década de intervenção dos Fundos Estruturais, que sem dúvida influirão na configuração futura das políticas de coesão.

2. Coesão — Uma perspectiva mais ampla

2.1. O conceito de coesão social e económica não está explicitamente definido no Tratado. Em linhas gerais, considera-se que por coesão económica se deve entender a redução das diferenças económicas regionais na UE. Os parâmetros que se utilizam habitualmente para medir as diferenças económicas regionais são (a) o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e (b) a taxa de desemprego. O impacto dos Fundos Estruturais avalia-se principalmente pelo grau de convergência regional alcançado segundo estes indicadores económicos.

2.1.1. Contudo, pode-se, e há motivos para afirmar que se deve, dar à coesão uma definição mais ampla, que realce mais as disparidades regionais reveladas pelos indicadores sociais de bem-estar como a saúde, a qualidade do ambiente, os níveis de escolarização, as oportunidades educativas, os índices de criminalidade, de emigração, etc. Não há dúvida que estes aspectos sociais estão relacionados com o processo do desenvolvimento económico, embora de uma maneira nem directa nem simples. No entanto, estes indicadores sociais são factores da equação do desenvolvimento económico: as regiões com condições sociais relativamente elevadas e mais desenvolvidas serão provavelmente mais atraentes para os investidores, sobretudo os que participam em actividades relacionadas com a alta tecnologia.

2.1.2. Dada a relação entre os indicadores económicos e os indicadores sociais de bem-estar, é frequente as carências sociais mais flagrantes darem-se em regiões que sofrem um declínio ou atraso económico.

Os problemas sociais não têm que estar exclusivamente associados a um baixo nível de actividade económica. Na medida em que uma política de desenvolvimento económico pretende atrair o investimento reduzindo os custos a assumir pelos empregadores relativamente às condições gerais de emprego dos trabalhadores, também o «dumping» social pode provocar uma ampliação do desnível de coesão. Por conseguinte, a Política Social da UE assume o papel essencial de definir as perspectivas da coesão a longo prazo.

2.1.3. Um assunto estreitamente relacionado com o debate sobre a coesão é a estratégia adoptada pela União Europeia perante o elevado nível de desemprego registado em todos os Estados-Membros. A taxa média de desemprego na UE ultrapassa os 11 %, sendo consideravelmente superior à dos principais concorrentes da União Europeia. Esta média oculta diferenças consideráveis entre os Estados-Membros. Pode-se dizer que um dos aspectos mais preocupantes é o facto de o desemprego de longa duração (ou seja, aquele que se prolonga por mais de 12 meses) representar mais de 45 % do desemprego na UE. As análises demonstraram que a probabilidade de conseguir emprego diminui à medida que o período de desemprego aumenta. As qualificações tornam-se obsoletas e as pessoas têm cada vez mais dificuldades para se reintegrarem no mercado de trabalho real. De realçar, também, é o facto de o emprego ser um problema particularmente grave para os jovens e para as mulheres.

2.1.4. A taxa média de desemprego na UE é de 11,1 % (1994) mas podem ser constatadas diferenças importantes entre Estados-Membros. Por exemplo, em Espanha a taxa de desemprego dos jovens é de 45 % e a das mulheres de 31,4 %, enquanto no Luxemburgo o desemprego dos jovens é de apenas 6,5 % e o das mulheres de 4 % [1].

2.1.5. É fundamental que a coesão económica e social não seja ignorada no actual debate sobre políticas destinadas a solucionar o problema do desemprego; nem se deverão adoptar políticas que ampliem, em vez de reduzirem, o desnível de coesão. Superficialmente, a questão parece envolver um conflito entre eficácia económica e justiça social. No entanto, é importante assinalar que nenhum país da UE será jamais capaz de competir nos mercados mundiais com base no baixo custo de mão-de-obra. Haverá sempre países que poderão recorrer a mão-de-obra mais barata. Assim, o conflito entre eficácia e equidade poderá ser mais aparente que real.

---

[1] Emprego na Europa 1995, Comissão (COM(95) 381 final).

2.1.6. Considerada num sentido mais lato, ou seja, incluídos os indicadores sociais e económicos de bem-estar, a coesão adquire uma dimensão política importante na estrutura em evolução da União Europeia. De facto, a tendência para assegurar uma maior coesão económica e social pode ser um elemento central no processo de realização de uma «união cada vez mais estreita». O apoio da opinião pública à promoção da integração económica e política na UE está, como se viu no passado, estreitamente relacionado com o bem-estar material dos cidadãos da União. Qualquer tendência para atenuar o compromisso a favor da coesão poderia, portanto, enfraquecer o apoio da opinião pública à integração europeia, sobretudo nos países mais pobres.

3. **Resultados até à data**

3.1. Os Fundos Estruturais são o principal instrumento da política comum para promover a coesão na UE. Durante o período iniciado com as reformas de 1988, e como demonstraram os recentes relatórios da Comissão, os Fundos Estruturais contribuíram consideravelmente para reduzir o nível de disparidade económica entre as regiões mais pobres e as mais ricas da UE.

3.2. A evolução no sentido de uma maior coesão foi mais notória nas regiões elegíveis para as ajudas do Objectivo nº 1 dos Fundos Estruturais (em especial, na Irlanda, em Espanha e em Portugal; o êxito dos Fundos Estruturais foi menor na Grécia). Não apenas são estas as regiões mais desfavorecidas da UE e, consequentemente, aquelas em que se deve esperar obter uma maior evolução, mas também o princípio de concentração explica que estas regiões atraiam a maior parte (cerca de 60-70 %) dos recursos disponíveis. Isto representa uma importante injecção de fundos em relação à dimensão das economias envolvidas.

3.3. O Quinto Relatório Periódico da Comissão [1] registou que a taxa anual de crescimento económico na Irlanda, em Espanha e em Portugal foi, em média, de 3/4 % a 1 3/4 % superior à taxa de crescimento da UE, desde meados da década de 1980, e que isto se deveu, em parte, às ajudas dos Fundos Estruturais. Apesar de tudo, em 1993 o PIB per capita em paridade de poder de compra foi inferior à média da UE em cerca de 22-24 % em Espanha e na Irlanda, e em cerca de 40 % em Portugal.

Por conseguinte, os resultados até à data foram modestos. São três as principais razões pelas quais os programas estruturais não contribuíram tanto para a coesão como se esperava:

(1) Não existe qualquer disposição para que os Fundos Estruturais respondam de forma eficaz a perturbações económicas inesperadas que afectem negativamente determinadas regiões ou sectores, ou a uma descida geral do nível de actividade económica durante um período de recessão. Perante uma crise sectorial que reduza sensivelmente o nível regional de actividade económica e de emprego, não existe qualquer disposição na política comunitária que preveja fluxos financeiros compensatórios que possam estabilizar o nível da procura e proteger o emprego. A experiência demonstrou que as regiões que em determinado momento passaram por uma «crise» destas têm ainda mais dificuldades para recuperar o seu anterior nível de actividade económica. É provável que o impacto deste tipo de crise anule qualquer ajuda a longo prazo, atribuída através dos programas estruturais da UE.

(2) As políticas estruturais da UE devem intervir no contexto das políticas económicas nacionais e das políticas económicas desenvolvidas noutros Estados-Membros. É provável que as mudanças das políticas económicas nacionais ou dos programas de despesas neutralizem o impacto da política estrutural. Por conseguinte, a repercussão das medidas estruturais sobre a coesão deve ser considerada no contexto do desenvolvimento da política económica em geral. Embora o artigo 130º-B sugira que se decidam as políticas nacionais e comunitárias em função do seu impacto na coesão, resta saber quem, e em que circunstâncias, pode questionar a eficácia de uma política por não contribuir para a coesão.

(3) O impacto das políticas estruturais produzir-se-á — e provavelmente só será detectável — a longo prazo. O objectivo explícito da política é aumentar as oportunidades económicas para as regiões menos favorecidas da UE, melhorando as infraestruturas económicas, os recursos humanos e as oportunidades de investimento. Embora a taxa de desemprego seja utilizada como indicador para decidir as regiões elegíveis para as ajudas dos Fundos Estruturais, não é realista recorrer às variações da taxa de desemprego a curto prazo para medir o êxito das acções estruturais. Se se pretende passar a centrar a atenção no problema do desemprego, haverá certamente que dar uma nova configuração à aplicação dos Fundos Estruturais.

3.4. O Quinto Relatório Periódico analisa a experiência recente dos Fundos Estruturais e considera os elementos que permitirão elaborar no futuro uma estratégia de desenvolvimento regional coerente. Atribui-se grande importância — acertadamente, na opinião do CES [2] — às infraestruturas, ao desenvolvimento dos recursos humanos, ao investimento interno e ao

[1] COM(94) 322 final.

[2] JO nº C 236 de 11. 9. 1995.

papel da investigação e do desenvolvimento tecnológico. Todos estes elementos juntos constituem uma receita para o êxito do desenvolvimento das economias regionais e, consequentemente, para reduzir o desnível que obsta à coesão.

3.5. Recentemente, foram apresentados à Comissão novos trabalhos sobre os efeitos previstos dos Fundos Estruturais no respeitante às regiões do Objectivo nº 1. Um relatório apresentado à DG XVI [1] pelo Professor J. Beutel examina a repercussão provável dos Fundos Estruturais nas regiões do Objectivo nº 1 até 1999.

3.5.1. O relatório de J. Beutel faz previsões razoáveis sobre o provável impacto da actual série de acções estruturais nas regiões do Objectivo nº 1. Para obter estas estimativas, serve-se de um método de input/output e expressa os resultados em termos de efeitos sobre o rendimento e o emprego regionais. A metodologia utilizada permite separar o impacto das acções dos Fundos Estruturais sobre as economias regionais de outras influências sobre o rendimento e o emprego regionais. As previsões globais relativas ao impacto sobre a coesão são favoráveis. Espera-se que a combinação da duplicação, em termos reais, dos recursos do Objectivo nº 1, com a concentração da actividade num número de regiões comparativamente menor, contribua bastante para melhorar as perspectivas económicas das regiões do Objectivo nº 1.

3.5.2. Beutel faz, acertadamente, a distinção entre efeitos na «procura» e na «oferta» decorrentes das acções estruturais. Os efeitos na procura estão relacionados com as consequências económicas imediatas que surgem após a injecção de Fundos Estruturais e com o consequente apoio à região. À medida que estes fundos vão sendo gastos, gera-se emprego nos sectores que beneficiam das despesas decorrentes directamente do programa estrutural, como sejam, por exemplo, os sectores da construção e dos serviços. Contudo, o efeito mais importante produzir-se-á a longo prazo, na oferta da economia regional. Esta desenvolver-se-á à medida que se forem completando os programas estruturais e, consequentemente, aumentará a competitividade da região. Estes efeitos sobre a oferta estão relacionados com a melhoria das infraestruturas, com a qualificação da mão-de-obra e com o desenvolvimento de uma nova capacidade produtiva. A prosperidade futura da economia regional vai depender destes efeitos a longo prazo e permitirá superar o desnível que obsta à coesão.

3.5.3. O relatório Beutel estabelece com clareza o papel significativo dos Fundos Estruturais de ajudarem as regiões do Objectivo nº 1 a superar aquele desnível. Se não obtiverem o apoio necessário, estas regiões não poderão gerar um ritmo de crescimento económico superior à média comunitária durante o período de 1994-1999, objectivo imprescindível para alcançarem o nível das regiões mais prósperas. Este exemplo ilustra bem o papel crucial desempenhado pelos Fundos Estruturais na consecussão de um maior nível de coesão.

3.6. Além disso, o Fundo de Coesão foi criado para facilitar a convergência. No entanto, a recente aplicação deste instrumento não permite fazer, nesta altura, qualquer avaliação do seu impacto social e económico [2].

3.7. Recentemente, os Fundos Estruturais foram alvo de algumas críticas por parte do Tribunal de Contas [3]. No entanto, estas críticas centravam-se fundamentalmente nos procedimentos e nos projectos não executados, que, na gestão dos Fundos Estruturais, competem a cada um dos Estados-Membros e não à Comissão. A Comissão concorda plenamente com o apelo feito pelo Tribunal de Contas para que se façam mais esforços no controlo e na avaliação das medidas, e com a sua insistência para que se respeitem os princípios fundamentais dos Fundos (concentração, parceria, programação, avaliação e adicionalidade). De facto, muitas das reclamações que a Comissão dirigiu aos Estados-Membros, relativamente à aplicação dos Fundos Estruturais, incidiram precisamente nestes aspectos.

O CES expressa a sua preocupação pelo facto de os acordos pelos quais se prorroga a acção dos Fundos Estruturais até 1999 (no caso do Objectivo nº 1) e 1996 (Objectivo nº 2) reduzirem ainda mais a capacidade da Comissão de intervir discretamente para garantir que a gestão dos Fundos Estruturais se desenvolva em conformidade com os regulamentos. Esta situação deriva do facto de a Comissão não dispor de competência para intervir no âmbito da afectação dos recursos nos Estados-Membros, quando ela não se verifica em conformidade com as disposições do regulamento.

4. Perspectivas para a próxima revisão

4.1. Tal como foi assinalado, o contexto no qual se realizará a nova revisão da aplicação dos Fundos Estruturais diferencia-se, em aspectos essenciais, daquele em que teve lugar a revisão anterior. No entanto, é importante reconhecer que, apesar das diferenças relativamente ao contexto daquela altura, as regiões da UE que necessitam, actualmente, da ajuda dos Fundos Estruturais continuarão a necessitar desta ajuda se se pretende avançar no sentido de concluir a coesão económica e social. De facto, deve-se ter bastante cuidado para assegurar que qualquer mudança de política não anule os progressos já realizados nessas áreas.

[1] O impacto económico dos Quadros Comunitários de Apoio nas Regiões do Objectivo nº 1, 1994-1999.

[2] Ver doc. CES 1449/95.

[3] JO nº C 303 de 14. 11. 1995.

4.2. Há quatro elementos que poderão influenciar a próxima revisão: o previsto alargamento para incluir os países da Europa Central e Oriental, a União Económica e Monetária, a opinião de cada Estado-Membro em relação aos benefícios das intervenções estruturais e o compromisso para alcançar a unidade institucional e política na UE.

4.2.1. Alargamento

4.2.1.1. Se, como está previsto, a União Europeia iniciar as negociações com diversos países da Europa Central e Oriental até 1997/1998, não há dúvida esse facto influenciará de forma importante a configuração do debate sobre o futuro das intervenções estruturais. Mesmo que as economias dos PECO continuem a evoluir ao ritmo actual, prevê-se que o rendimento per capita destes países se mantenha substancialmente abaixo da média da UE. Portanto, a sua adesão à UE trará consequências para os Fundos Estruturais. Há que ter em conta dois problemas.

4.2.1.2. Em primeiro lugar, concluindo-se o alargamento para incluir países mais pobres, o nível médio de rendimento da UE terá de descer, por razões puramente aritméticas. Consequentemente, algumas regiões que podem agora receber a ajuda do Objectivo nº 1 deixarão de ser elegíveis para estes fundos e serão excluídas desse Objectivo. Isto poderia pôr em causa a evolução já realizada nessas regiões no sentido de uma maior coesão, em particular naquelas que estão mais perto do limiar dos 75 % de elegibilidade. Ao mesmo tempo, é possível que alguns países que actualmente recebem a ajuda de coesão do orçamento comunitário se convertam em contribuintes líquidos para esse orçamento, acrescentando assim mais um problema à já difícil situação fiscal. Este aumento da carga da política fiscal poderia diminuir as perspectivas de superar o desnível de coesão.

4.2.1.3. Em segundo lugar, a procura dos Fundos Estruturais aumentará significativamente quando a UE incluir os PECO. Segundo todos os indicadores estatísticos, é de esperar que um grande número de regiões dessas economias reclame o direito de ser elegível para a ajuda dos Fundos Estruturais, em conformidade com os critérios actuais. Para responder a estes pedidos, será necessário aumentar os recursos para as intervenções estruturais ou reduzir o nível de ajuda.

4.2.1.4. Em alternativa, o alargamento poderá exigir uma maior diferenciação nos critérios de elegibilidade para as ajudas dos Fundos Estruturais. Por um lado, esta abordagem possibilitará a criação de programas de ajuda especificamente orientados para as necessidades extraordinárias dos PECO durante uma fase de transição, que decorra até à adesão formal à UE e se prolongue para além dela. Por conseguinte, o alargamento não terá que contar excessivamente com os recursos actualmente destinados a concluir a coesão na UE dos quinze. Por outro lado, projectar instrumentos específicos para as economias de transição asseguraria que o princípio de concentração na aplicação dos actuais instrumentos de política estrutural não seria enfraquecido.

4.2.1.5. Consequentemente, perante um maior alargamento da UE, é muito provável que os Estados-Membros se vejam obrigados a aumentar o compromisso financeiro que estão preparados para aceitar com as intervenções estruturais, para se manter o ritmo actual de evolução no sentido do objectivo da coesão. Caso contrário, a fractura de coesão poderá agravar-se e, consequentemente, debilitar a solidariedade política da UE, com tudo o que isso implica para o futuro da integração.

4.2.1.6. Esta conclusão pode ser alterada pelo desenvolvimento de mecanismos alternativos e mais eficientes para conceder ajudas através dos Fundos Estruturais: medidas que imprimam maior velocidade ao processo de coesão. Além disso, se as reformas noutras áreas de política — como os mercados de trabalho — introduzirem mudanças nas condições das regiões menos favorecidas, haverá uma margem maior para reatribuir os recursos existentes sem ampliar o actual desnível de coesão.

4.2.2. União Económica e Monetária

4.2.2.1. Até finais desta década, a União Europeia terá assegurado a evolução no sentido de uma união económica e monetária plena. Actualmente, o debate é dominado por considerações relativas à união monetária.

4.2.2.2. Provavelmente, o desenvolvimento continuado da união económica, na sequência da conclusão do mercado único europeu em Dezembro de 1992, terá impacto sobre a coesão económica e social na UE. Em parte, prevê-se que a união económica promoverá a coesão. Na medida em que o nível de crescimento económico em toda a UE é mais elevado do que seria de qualquer outra forma, prevê-se que as regiões terão alguns benefícios em termos absolutos.

4.2.2.3. Ao mesmo tempo, contudo, há razões para se ser cauteloso perante as consequências a longo prazo da união económica. Em particular, existe alguma preocupação perante a possibilidade de a economia da UE vir a gerar tendências dualistas, ou «centro-periferia», associadas à situação actual das economias de alguns Estados-Membros. Esta tendência para um desenvolvimento multipolar, com algumas regiões a terem uma parte desproporcionada dos benefícios da integração e

outras perdas desproporcionadas, foi salientada num recente parecer do Comité Económico e Social sobre o Ordenamento do Território e a Cooperação Inter-regional no Mediterrâneo [1]. A conclusão do programa do mercado interno e uma globalização crescente da produção são os resultados esperados da racionalização da produção, concentrando-se a actividade industrial em menos intervenções, mas mais amplas. Isto poderá ter um efeito negativo sobre as regiões mais desfavorecidas, principalmente aquelas que são também geograficamente periféricas relativamente aos centros populacionais da UE.

4.2.2.4. Na medida em que esta tendência ocorrer, o objectivo de assegurar a coesão económica e social tornar-se-á ainda mais difícil e os pedidos de intervenção dos Fundos Estruturais continuarão a aumentar. Por conseguinte, devem resolver-se no início os problemas relacionados com o ordenamento do território, antes que criem problemas adicionais às regiões mais fracas. Em parte, isto revela novamente a importância de se ir controlando com rigor o grau de convergência, em termos de variáveis económicas reais, entre as diversas regiões e Estados-Membros da UE. Deveria, obviamente, ser dada especial atenção ao emprego e à produção.

4.2.2.5. A previsível transição para a união monetária suscita certas considerações importantes ligadas à coesão económica e social. Actualmente, prevê-se que apenas uma minoria dos Estados-Membros esteja ao mesmo tempo elegível e determinada a avançar para a fase 3 da união monetária. Aqueles que não têm possibilidades de o fazer terão direito a uma derrogação de participação na zona de moeda única, até cumprirem os critérios de convergência de Maastricht.

4.2.2.6. A União Monetária suscita uma série de problemas de carácter geral para os países mais fracos, que terão repercussões nas questões relacionadas com a coesão:

(i) Convergência fiscal:

Para se tornar elegível para a zona de moeda única, um Estado-Membro deve cumprir dois critérios de convergência relativos à política fiscal, embora tenha alguma liberdade para o decidir: um défice orçamental anual que não ultrapasse 3 % do PIB e um rácio da dívida pública em relação ao PIB que não exceda 60 % [2]. Em muitos dos Estados-Membros economicamente mais fracos, os rácios actuais são muito mais elevados e esta situação requererá uma combinação de taxas de crescimento económico elevadas com uma considerável prudência fiscal para cumprir os critérios de convergência a médio prazo. Não será tarefa fácil cumprir os critérios de convergência de Maastricht e prevê-se que tal cumprimento dê lugar à aplicação de políticas económicas relativamente impopulares nos Estados-Membros em questão. Ao mesmo tempo, na medida em que forem reduzidas as despesas públicas nestes países, essa redução poderá reflectir-se negativamente no apoio nacional às políticas de desenvolvimento económico regional. Se não se disponibilizarem fundos comunitários para substituir os programas nacionais (ou seja, se não se aumentar o nível de apoio das intervenções estruturais), é difícil imaginar como se poderá evitar a ampliação do desnível de coesão.

(ii) Crescimento assimétrico:

Se os benefícios da União Monetária forem tão importantes como o prevêem alguns analistas, o resultado será um nível de crescimento económico nos participantes na zona de moeda única superior ao dos países que tenham ficado de fora. A seu tempo, isso tornará ainda mais difícil aos não participantes cumprir os critérios de convergência, nomeadamente os expressos em relação aos resultados das economias mais eficazes. Tendo em conta que não se espera que os países da coesão estejam entre os primeiros membros da União Monetária, qualquer diferencial no nível de crescimento económico atribuível à participação na moeda única levará a uma ampliação do desnível de coesão, embora o crescimento económico possa continuar nas regiões mais desfavorecidas.

(iii) Alterações nas taxas de câmbio:

Os países que não cumpram os critérios de elegibilidade para a zona da moeda única na primeira fase poderão utilizar os instrumentos de política monetária nacional (incluindo a taxa de câmbio) para atingirem os objectivos económicos nacionais. No entanto, na prática, esta possibilidade poderá ser bastante limitada. Em termos práticos, o facto de um país não conseguir cumprir os critérios de convergência pode ser considerado, pelos mercados de capital internacionais, como um sinal de que os empréstimos a este país implicam um risco adicional. Por conseguinte, poderão pedir um prémio sobre os juros praticados, e os Estados afectados concluirão que a União Monetária, da qual eles não fazem parte, lhes impôs uma estrutura mais elevada de taxas de juro nominais. Além disso, embora a taxa de câmbio continue a ser um instrumento para estimular a actividade económica nacional, pelo menos a curto prazo, na prática outros Estados-Membros poderão considerá-lo inaceitável pelo facto de alterar as suas posições concorrenciais relativas.

[1] Ordenamento do Território e Cooperação Inter-regional no Mediterrâneo — relator: V. Cal (JO nº C 133 de 31. 5. 1995).

[2] O artigo 104º, nº 2, permite uma margem limitada de flexibilidade em torno destes valores de referência.

(iv) Crises económicas externas:

Dentro ou fora da União Monetária, todos os países admitem a possibilidade de surgirem perturbações económicas gerais ou sectoriais de origem externa — por exemplo, uma descida da procura das exportações devida a uma recessão num mercado estrangeiro. O facto de fazer parte, ou de se comprometer a fazer parte, de uma união monetária reduzirá o leque de respostas que um país pode dar. É evidente que a taxa de câmbio não poderia ser utilizada uma vez que o país tivesse aderido à união monetária. Contudo, mesmo o compromisso de vir a fazer parte da União Monetária pode levar um país a não ajustar as suas taxas de câmbio, atendendo a que a estabilidade destas é um critério determinante da elegibilidade de um Estado para integrar a união monetária. Por conseguinte, um país afectado por uma crise deste tipo poderá vir a registar, como resultado, um aumento do desemprego e uma diminuição de rendimentos e, consequentemente, uma ampliação do desnível de coesão. A medida em que a política fiscal nacional pode ser utilizada para reduzir o impacto negativo de uma crise externa dependerá da situação fiscal existente relativamente aos critérios de convergência estipulados. Existe, portanto, o risco de a participação, ou o compromisso de vir a participar na união monetária exacerbar os efeitos de uma crise económica externa.

4.2.2.7. Existem três mecanismos que, teoricamente, podem reduzir a probabilidade de a união monetária e os esforços para cumprir os critérios de elegibilidade agravarem o desnível de coesão.

4.2.2.8. O primeiro é o desenvolvimento de uma política fiscal mais eficaz e flexível ao nível da própria UE, ou seja, o desenvolvimento de uma união fiscal europeia em paralelo com a união monetária. Se isto se realizasse, a assistência económica seria dirigida para as regiões desfavorecidas no intuito de resolver perturbações externas, ou para regiões que não tivessem um elevado nível de prosperidade. De facto, no mundo industrializado existe quase sempre uma união monetária a par de uma união fiscal que prevê expressamente este tipo de fluxos financeiros redistributivos.

4.2.2.9. Em segundo lugar, alguns dos problemas apontados aqui poderiam ser solucionados se a UE apresentasse um maior grau de flexibilidade regional dos salários. Contudo, é pouco provável que isso se realize. Em vez disso, a experiência tende a demonstrar que os salários convergem, em vez de divergirem, em uniões monetárias. De qualquer forma, o aumento do grau de disparidade de rendimentos na UE vai totalmente contra os objectivos declarados da coesão económica e social.

4.2.2.10. Finalmente, um maior grau de mobilidade da mão-de-obra poderia levar as pessoas desempregadas de uma região a deslocarem-se para regiões onde as possibilidades de emprego são maiores. Mais uma vez, esta não parece ser uma solução prática para o problema. Qualquer movimentação de mão-de-obra significativa deste tipo poderia originar novos problemas de congestionamento e dificuldades sociais nas regiões que atraíssem a mão-de-obra migrante.

4.2.2.11. Consequentemente, o Comité Económico e Social expressa preocupação pelo facto de, em certas circunstâncias, a transição para a união monetária, nos termos das actuais disposições políticas e institucionais, poder agravar o desnível de coesão.

4.2.2.12. Se não se concretizar um destes três cenários, existe um risco real de a união monetária conduzir a um alargamento do desnível de coesão.

4.2.3. Pontos de vista dos Estados-Membros

4.2.3.1. O desenvolvimento continuado dos programas estruturais vai depender em parte do nível de apoio político que obtiverem em cada Estado-Membro. Em conformidade com o princípio de parceria, a concepção e a aplicação das intervenções estruturais requerem a participação dos agentes económicos do sector público e privado a nível local e nacional, incluindo os parceiros económicos e sociais, em colaboração com a Comissão. Em geral, os programas estruturais são bem aceites pelos agentes económicos locais e o apoio deste sector será fundamental para as negociações sobre o seu futuro.

4.2.3.2. Além de fomentarem o apoio da opinião pública às políticas de coesão, os agentes económicos locais estão bem colocados para observar o desenvolvimento continuado destas políticas. Em especial, o conhecimento do terreno no respeitante à disponibilidade de capital, à capacidade de investigação e desenvolvimento tecnológico, às deficiências das infraestruturas, às necessidades educativas, à natureza dos problemas ambientais e à sua resolução contribuirá para garantir que as políticas de coesão sejam concebidas da maneira mais adequada às necessidades locais.

4.2.3.3. Obviamente, é impossível prever a posição que cada Estado-Membro adoptará na próxima revisão dos Fundos Estruturais. Não existem dúvidas de que no período entre as negociações do pacote Delors I em 1988 e do pacote Delors II em 1992 houve uma mudança nos pontos de vista de alguns Estados-Membros sobre este assunto, tendo o número dos que são contra um aumento significativo dos compromissos financeiros para as intervenções estruturais aumentado relativamente a 1988. Esta mudança de atitude deve-se, em parte, à deterioração do clima económico geral que se começou a evidenciar nos finais de 1992. Contudo, esta mudança também pode reflectir, em parte, um endurecimento da atitude face às políticas de coesão por parte dos Estado-Membros que são contribuintes líquidos do orçamento da UE.

5. Recomendações

5.1. Tal como se expôs no presente parecer, o objectivo da UE de atingir um maior nível de coesão económica e social entre as regiões da União poderá ter de enfrentar desafios importantes no futuro. Contudo, estes desafios não devem ser considerados obstáculos insuperáveis, embora possam requerer um maior esforço por parte das políticas comunitárias com vista a superar o desnível de coesão.

5.2. Os argumentos que justificam o desenvolvimento futuro das medidas de coesão da UE mantêm-se válidos:

— A incapacidade de superar o desnível de coesão poderá provocar um importante movimento de mão-de-obra em busca de melhores condições de vida nas regiões mais prósperas da UE, provocando graves problemas económicos e sociais nessas áreas. As medidas de coesão promovem, portanto, a integração da UE;

— As transferências financeiras, que são a base da coesão, podem aumentar a eficácia económica, já que permitem eliminar ou corrigir as deficiências do mercado, tais como as insuficiências em matéria de informação e a falta de recursos humanos locais em sectores específicos;

— As medidas de coesão podem promover a estabilidade económica e social, reduzindo o impacto das crises externas no emprego e nos rendimentos locais;

— As medidas de coesão ajudarão a consolidar o mercado interno, garantindo que aqueles que obtiverem menos benefícios da realização do mercado interno sejam compensados pelos que obtiverem mais benefícios. Se não se produzir esta compensação, as regiões mais desfavorecidas poderão pôr em dúvida os benefícios sociais e económicos da integração.

5.3. À luz destas considerações, o CES formula algumas recomendações para o desenvolvimento futuro das medidas de coesão:

(i) Não se deve diminuir o compromisso dos Estados-Membros para com o objectivo de alcançar um maior nível de coesão social e económica entre as regiões e os cidadãos da UE;

(ii) O princípio da expansão continuada e equilibrada da actividade foi estabelecido pelo Tratado de Roma e o princípio da coesão introduzido pelo AUE. Estes princípios deveriam ser reafirmados no contexto da próxima Conferência Intergovernamental, do mesmo modo que as obrigações da União e de cada Estado-Membro na concepção de medidas de política económica estipuladas nos artigos 130º-A e 130º-B;

(iii) Devem continuar a ser respeitados os quatro princípios de concentração, parceria, programação e adicionalidade, na concepção e execução das políticas estruturais da UE. O CES reitera a preocupação expressa pelo Tribunal de Contas pelo facto de determinados Estados-Membros não estarem a cumprir as normas que regem a aplicação dos Fundos Estruturais, sobretudo no que diz respeito aos princípios de parceria e de adicionalidade. O Comité Económico e Social associa-se ao Tribunal de Contas para instar a Comissão e os Estados-Membros a fazerem cumprir rigorosamente as referidas normas;

(iv) Tendo em conta estes quatro princípios e à luz do aumento contínuo de pedidos de ajuda de coesão, poderão ter de ser feitos maiores esforços para concentrar os Fundos Estruturais nas regiões mais necessitadas ou em partes das mesmas. É necessária uma maior concentração, no respeito de todos os objectivos, incluindo as acções orientadas para o ordenamento do território. Os dados disponíveis sobre a aplicação das ajudas desde 1988 demonstram claramente que a ajuda dos Fundos Estruturais produziu uma importante melhoria da actividade económica da maior parte dos beneficiários das ajudas do Objectivo nº 1. Isto dá uma ideia dos benefícios que podem resultar da concentração da ajuda;

(v) O CES sugere uma maior coordenação entre as políticas nacionais e comunitárias que têm impacto sobre a coesão. Esta coordenação é particularmente importante nas políticas com influência sobre o potencial de crescimento económico das regiões, por exemplo, os programas de formação e educação, a ajuda à investigação e ao desenvolvimento, os programas de acção ambiental, o desenvolvimento das infraestruturas, as medidas de apoio ao investimento interno e os programas de desenvolvimento rural;

(vi) O desenvolvimento e o crescimento económicos são menores nas zonas rurais do que naquelas em que é mais significativa a actividade industrial e de serviços. Para reforçar a coesão económica e social, é conveniente não limitar o apoio às actividades tradicionais. Assim será possível desencadear um processo de desenvolvimento local nas regiões menos prósperas. Por outro lado, a diversificação pode permitir aumentar o potencial de crescimento das regiões;

(vii) O CES solicita à Comissão que faça uma avaliação pormenorizada dos efeitos das ajudas do novo Objectivo nº 4 dos Fundos Estruturais o mais cedo possível. Este instrumento de política tem capacidade para suavizar as transições da indústria, ajudando os trabalhadores a adaptarem-se às novas tecnologias e formas de trabalho. É importante avaliar os resultados do programa

para determinar se devem ser feitos maiores esforços em iniciativas deste tipo;

(viii) É importante registar que as desigualdades económicas regionais podem também aumentar como resultado das políticas desenvolvidas nas regiões mais prósperas da UE. O CES recorda à Comissão que a política de concorrência da UE proíbe os Estados-Membros de ajudarem de maneira desleal as indústrias nacionais mediante subvenções estatais e medidas de efeito similar que distorçam a concorrência. Todas estas políticas deveriam ser controladas de perto para garantir que não representam uma ameaça às perspectivas económicas de empresas e regiões de outros Estados-Membros;

(ix) Existem algumas provas de que a eficácia das medidas estruturais da UE aumentou após as reformas de 1988. Um aspecto essencial destas reformas foi o de ter alargado o papel da Comissão de ajudar a desenvolver a assistência ao desenvolvimento económico regional. O CES considera que a Comissão deve continuar a desempenhar um papel central neste âmbito dado que é a única instância em condições de examinar as consequências das acções políticas de coesão em toda a UE. Além disso, a Comissão está numa óptima posição para avaliar quais as políticas e acções que mais contribuem para a coesão. O CES considera essencial que a Comissão continue a intervir como coordenadora e, quando necessário, tome a iniciativa política nesta área;

(x) Na prossecução do desenvolvimento dos instrumentos de coesão, deve-se destinar uma parte da ajuda dos Fundos Estruturais às grandes conurbações das regiões dos Objectivos nº 1 e nº 2. Até certo ponto, uma maior prosperidade nesses centros regionais promoverá um aumento do nível de actividade em toda a região, tendo em conta que a actividade económica no centro se espalha pelas áreas vizinhas. Mas, ao mesmo tempo, deve-se ter o cuidado de assegurar que esta ajuda não crie um novo tipo de problema económico e social, com a potencial mão-de-obra desempregada a ser atraída para as conurbações, introduzindo assim novos problemas relacionados com o sobrepovoamento e as privações sociais;

(xi) Segundo as normas em vigor, os países da Europa Central e Oriental, ao aderirem à União, tornar-se-ão elegíveis para receber a assistência dos Fundos Estruturais. Se não houver um aumento considerável dos recursos disponíveis no orçamento comunitário, estes pedidos adicionais só poderão ser satisfeitos retirando meios previstos para regiões que recebem actualmente assistência daqueles Fundos, apesar de, provavelmente, muitas dessas regiões continuarem desfavorecidas no futuro próximo. Além disso, é questionável se os Fundos Estruturais são, na sua forma actual, o instrumento de assistência adequado para responder às necessidades específicas dos PECO após a adesão. Por conseguinte, o CES sugere que a Comissão, associada aos Estados-Membros, examine a possibilidade de conceber instrumentos de transição temporários (e degressivos) especificamente destinados a promover o desenvolvimento económico e social dos PECO até à sua adesão e para além dela. Caso contrário, existe o risco de o desnível de coesão económica e social entre os actuais Estados-Membros se agravar, quando os centros de atenção dos Fundos Estruturais mudarem, e de o progresso real no sentido da coesão entre os quatro prováveis novos Estados-Membros e os actuais se gorar;

(xii) Tendo em conta a preocupação de que os processos que visam a realização da convergência possam vir a provocar uma ampliação do desnível de coesão, o Comité Económico e Social apoia a proposta de os Estados-Membros deficitários em matéria de coesão e impossibilitados de passar à fase 3 da União Monetária em 1 de Janeiro de 1999 continuarem a receber ajuda de um Fundo de Coesão, possivelmente adaptado, que os ajude a cumprir os critérios de convergência de Maastricht;

(xiii) Os Estados que, graças ao apoio crucial do Fundo de Coesão, hajam logrado cumprir os critérios de convergência podem continuar a necessitar de apoio financeiro após o início da terceira fase da UEM. Tal situação exigirá ou a modificação do actual regulamento do Fundo de Coesão, de modo a que permaneça garantida a elegibilidade desses países, ou a adopção de um instrumento financeiro adicional que dê especificamente conta dos seus problemas;

(xiv) O Comité Económico e Social expressa a sua preocupação pelo facto de a eficácia dos Fundos Estruturais poder ser diminuída, em certos casos, devido ao ênfase dado à actividade regional nacional nos investimentos em infraestruturas. Tendo em conta que o objectivo final dos fundos é ajudar a estabelecer a coesão económica e social, geradora de emprego de longa duração, o Comité Económico e Social salienta a importância do investimento produtivo e da formação e educação da mão-de-obra como elementos-chave para as despesas dos Fundos Estruturais;

(xv) O objectivo deste parecer é definir os desafios que os Fundos Estruturais da União Europeia enfrentam. Uma conclusão que se tira desta análise é a de que vai aumentar a utilização dos instrumentos de política regional europeia no contexto de uma União alargada e cuja União Económica e Monetária foi concluída. À luz dos

desafios que este processo suscitará à coesão na UE, seria conveniente aumentar os recursos financeiros dos Fundos Estruturais. Actualmente, os Fundos Estruturais representam menos de 0,5 % do PIB da UE. É um montante reduzido face à magnitude destes desafios e, por conseguinte, só poderá ter um papel limitado na promoção da coesão económica e social. As crises económicas externas que têm um impacto negativo numa determinada região podem pôr em perigo o seu desenvolvimento económico durante muitos anos. Dado o seu enquadramento actual, os Fundos Estruturais não podem ajudar essas regiões, a não ser por meio de recursos muito restritos disponíveis através dos programas de Iniciativa Comunitária. Dada a natureza dinâmica da determinante da coesão económica e social, o CES considera que se justifica amplamente um reforço da capacidade financeira dos Fundos Estruturais e uma maior flexibilidade e capacidade de resposta na configuração da assistência a prestar pelos Fundos Estruturais.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— a «Comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários»,

— a «Aplicação da Directiva 91/440/CEE — Medidas futuras para o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro», e

— a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/440/CEE relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários» [1]

(96/C 153/04)

Em 4 de Dezembro de 1995, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 75º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação, a aplicação da directiva e a proposta supramencionadas.

A Secção de Transportes e Comunicações, incumbida dos respectivos trabalhos, emitiu parecer em 14 de Fevereiro de 1996. Relator: G. Liverani.

O Comité Económico e Social, na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), adoptou por larga maioria e duas abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Directiva 91/440/CEE [2], que entrou em vigor em 1 de Julho de 1993 e que, infelizmente, ainda não foi transposta em todos os Estados-Membros, já introduziu profunda inovação na configuração estratégica e nos modelos de gestão das empresas de transporte ferroviário do espaço comunitário; pode-se afirmar que, embora a directiva não tenha obtido todos os resultados que se propunha, estão em curso alterações em diversos Estados-Membros da União.

1.2. Quatro anos passados, os princípios estabelecidos, de um modo geral, na mencionada directiva ainda não se tornaram completamente património cultural

[1] JO nº C 321 de 1. 12. 1995, p. 10.
[2] JO nº C 225/90, p. 27; JO nº L 237 de 24. 8. 1991, p. 25.

comum das empresas de transporte ferroviário, cujo papel essencial na estrutura do transporte europeu e na intermodalidade aqui se sublinha. Impuseram-se, nomeadamente, os seguintes princípios:

— os caminhos-de-ferro são empresas com uma identidade distinta relativamente aos objectivos da política dos serviços públicos e da política social perseguidos pelos Estados-Membros;

— iniciou-se a separação, pelo menos contabilística, entre gestão da infra-estrutura e gestão dos serviços comerciais;

— saneamento da situação financeira das empresas de transporte ferroviário;

— o acesso às infra-estruturas será progressivamente liberalizado, com base numa taxa de utilização, cujas regras serão estabelecidas, de um modo geral, pelos Estados-Membros; os canais são afectados por uma entidade responsável pela repartição das capacidades de infra-estrutura, diversa — ou não — da entidade gestora.

1.3. Assim, uma directiva que se limitava a traçar uma linha de orientação imprimiu uma certa aceleração ao processo de transformação das empresas de transporte ferroviário, ao ponto de alterar disposições jurídicas e institucionais, em vigor desde há décadas.

1.4. O impacte imediato da liberalização, previsto pela Directiva 91/440, era bastante restrito, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo artigo 10º; em substância, a liberalização do acesso generalizado à infra-estrutura ferroviária limitava-se, segundo a Directiva 91/440, aos serviços de transportes combinados internacionais de mercadorias. Como é afirmado pela própria Comissão, o saneamento da situação financeira das empresas permanece, em grande medida, por resolver. Assim, para se modernizarem, algumas empresas viram-se obrigadas a recorrer a um ulterior endividamento, sem intervenção do Estado. Nestas condições não é possível às empresas desempenharem o seu papel com autonomia.

2. Iniciativas em curso para o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro

2.1. Hoje em dia, a evolução do contexto institucional determinada por uma nova aceleração que resulta da acção normativa da União Europeia relança o desafio ainda a um outro nível.

2.2. Pode-se traduzir sinteticamente a filosofia da Comissão Europeia do seguinte modo: o próximo passo deve ser a liberalização do acesso à rede comunitária para os serviços internacionais de transporte de passageiros e para os serviços internacionais e de cabotagem para o transporte de mercadorias e para o transporte combinado de mercadorias. No entender da Comissão, tal poderia aumentar a competitividade e encorajar o desenvolvimento do transporte ferroviário, tendo em conta as dificuldades que se colocam aos serviços nacionais de transporte de passageiros, bem como melhorar as comunicações a nível comunitário. Caso esta afirmação seja uma interpretação fiel das posições da Comissão Europeia, pode-se verificar imediatamente estarmos em presença de uma aceleração do cenário de liberalização, capaz de imprimir uma profunda mudança na estrutura do mercado, que se consolidou nas últimas décadas.

2.3. Esperar passivamente as mudanças ou resistir, defendendo as posições existentes, implica, de um modo geral, a renúncia a um papel activo na formação do novo cenário estratégico dos transportes; é, na realidade, evidente, que os operadores que estiverem em condições de decifrar as tendências emergentes poderão antecipar as mudanças necessárias, tornando-se elementos «activos» da transformação e não sofrendo, portanto, as consequências de uma modificação induzida exogenamente pelo quadro institucional. No que se refere à repartição específica dos caminhos-de-ferro, o Comité chama a atenção para os pareceres que emitiu anteriormente sobre esta matéria e sublinha a necessidade de serem desencadeadas acções para melhorar a situação do sector.

2.4. O Comité Económico e Social emitiu parecer [1] sobre as duas directivas relativas aos caminhos-de-ferro: a Directiva 95/18 relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Directiva 95/19 relativa à repartição das capacidades de infra-estrutura ferroviária e à cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura, que se podem considerar como sendo a concretização logicamente articulada da filosofia já expressa pela Directiva 91/440, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 10º, relativamente aos operadores e aos mercados que podem ser abertos à liberalização. Nesse parecer, o Comité evidenciou o facto de as referidas directivas não terem suficientemente em conta a situação existente e de que, no interesse do desenvolvimento dos transportes por caminho-de-ferro, os problemas de transposição e de aplicação deveriam ser resolvidos previamente. A aplicação pelos Estados-Membros destas duas directivas constitui a premissa necessária ao início do processo de concretização do acesso às infra-estruturas ferroviárias, mediante a criação de um mercado de canais horários aberto à concorrência.

3. Observações na generalidade

3.1. *Mudanças estruturais e liberalização*

3.1.1. Não é claramente afirmado que a lógica que hoje prevalece na acção da Comissão Europeia seja, em seguida, efectivamente, aplicada de imediato através de uma extensão do âmbito de aplicação da Directiva 91/440 mediante alteração ao artigo 10º. A nova proposta de directiva assenta numa extensão das disposições já previstas no artigo 10º da Directiva 91/440. Estabelece-se, essencialmente, no âmbito dos serviços internacionais de passageiros e de todos os serviços de transporte de mercadorias, o princípio da liberalização progressiva.

---

[1] JO nº C 393/94, p. 56.

3.1.2. As duas directivas — relativas às licenças e à repartição da capacidade de infra-estrutura ferroviária — constituem duas medidas de aplicação rigorosa da Directiva 91/440: completam-na, mas não excedem o seu âmbito de aplicação. Todavia, não há dúvida que se está a configurar um movimento de progressiva liberalização do transporte ferroviário.

3.1.3. A experiência em outros sectores de serviços de utilidade pública demonstra, porém, que, embora seja possível assumir um comportamento dilatório no lançamento dos percursos de modernização, a tendência está delineada, e os agentes, públicos e privados, que se fecham numa atitude defensiva correm o risco, no médio prazo, de se encontrarem em desvantagem competitiva.

3.1.4. As posições de monopólio do sector dos caminhos-de-ferro correspondem a uma crise económica estrutural decorrente das restrições operacionais que até agora têm estado, todavia, ligadas, por um lado, à insuficiência de harmonização a nível técnico (material circulante) e, por outro, ao carácter público do serviço, com relativa dificuldade concorrencial no mercado perante outras empresas que não possuem as mesmas obrigações de serviço público. Noutros casos, tais como as telecomunicações ou a energia eléctrica, as empresas conseguiram gerir melhor as mudanças estruturais, registando um volume de lucros de mercado muitíssimo mais atraente do que o é a realidade das empresas ferroviárias, ainda, em grande medida, dependentes do afluxo de recursos públicos.

3.1.5. A Comissão Europeia reconhece que o processo de liberalização dos caminhos-de-ferro se deve realizar gradualmente, para ter em conta as peculiariedades do sector e o impacte que ela terá no serviço público, cuja prestação é confiada às empresas ferroviárias pelos Estados e pelas instituições públicas. Embora gradualmente, o processo deve, porém, continuar, segundo a União Europeia.

3.1.6. Todavia, ao reconhecimento formal da necessidade de gradualidade no processo de liberalização do sector ferroviário, segue-se, por parte da Comissão Europeia, um novo impulso para acelerar os processos de desregulação, sem ter ainda individualizado um percurso realmente capaz de moderar as exigências específicas do sector, tal como foi justamente reivindicado pelos utentes e pelas forças sociais.

3.2. O *impacte nas empresas e nos operadores*

3.2.1. O que antecede pode ter implicações profundas na evolução estratégica das empresas, nos próximos anos, dado que a Directiva 91/440, só por si, já provocou uma profunda transformação na organização das empresas de transporte ferroviário europeias e teve consequências no emprego.

3.2.2. As regras de acesso às infra-estruturas ferroviárias constituem a verdadeira pedra angular dos processos de liberalização em curso no espaço económico europeu. Esta questão encontra-se estreitamente ligada também ao modelo de desenvolvimento da rede ferroviária à escala transeuropeia, que prevê a participação de capital privado no financiamento dos investimentos.

3.2.3. Este elemento, inovador relativamente à experiência das últimas décadas, implica a definição de regras para o acesso que, por um lado, permitam o financiamento dos projectos pelo sector privado e, por outro, definam a modalidade de exploração comercial das redes pelas empresas ferroviárias.

3.3. O *contexto económico e social da liberalização total*

3.3.1. Já está lançado o debate sobre o calendário para a total liberalização do acesso às infra-estruturas ferroviárias, embora haja a convicção generalizada de que um mercado desse tipo não poderá ser tratado como qualquer outro mercado: se o fosse, poderia provocar um efeito negativo na competitividade dos caminhos-de-ferro relativamente às outras modalidades de transporte.

3.3.2. O Livro Branco da Comissão sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego» (Plano Delors) constituiu uma aceleração na tomada de consciência de que a criação do mercado único requer uma grande focalização nos investimentos nas redes transeuropeias, para melhorar o potencial competitivo da União Europeia: «O estabelecimento de redes de maior rendimento, em toda a Comunidade e para além das suas fronteiras, constitui uma tarefa primordial que exige um esforço comum, intenso e duradouro, a todos os níveis dos poderes públicos, bem como dos operadores privados...»

3.3.3. «A análise da Comissão revela que o total dos investimentos directos a mobilizar até 1999 poderá atingir 400 mil milhões de ECU, dos quais 220 mil milhões corresponderiam ao sector dos transportes, 150 mil milhões às telecomunicações e 13 milhões ao transporte de energia». Trata-se de objectivos extremamente ambiciosos e, para os alcançar, há que activar mecanismos, procedimentos e modalidades de financiamento inovadoras, capazes de delinear uma via de actuação correspondente à importância do desafio.

3.3.4. É evidente que a mobilização de um tão grande volume de recursos financeiros para a realização da integração das redes [1] no espaço económico europeu implica o conhecimento das dificuldades que há que enfrentar. O estado das finanças da Comunidade e dos Estados-Membros não deixa praticamente qualquer margem para um aumento do financiamento público para além do que já está previsto. Os grandes investimentos necessários em alguns domínios, nomeadamente nas infra-estruturas de transporte, exigirão novas formas de parceria entre financiamentos públicos e privados,

[1] Ver parecer do CES sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as Orientações Comunitárias para o Desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes», JO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 23.

apoiadas por uma engenharia financeira que contemple a globalidade das várias fontes e formas de financiamento.

3.3.5. O desenvolvimento de uma rede transeuropeia de transportes ferroviários implica necessariamente a definição de condições-padrão para a harmonização do exercício, de modo a favorecer a formação de um verdadeiro mercado de serviços ferroviários [1].

3.3.6. O programa de investimento para o reforço das linhas existentes e realização de novas linhas realça a importância de activar a cooperação entre empresários das indústrias europeias.

3.3.7. As empresas ferroviárias, nas últimas décadas, apresentaram-se como empresas nacionais, que, frequentemente, tinham a função de proteger os sistemas internos de fornecimentos industriais com repercussões negativas para os consumidores.

Agora, com a abertura do mercado europeu e com a globalização da economia, surge a necessidade de superar estes modelos de organização.

3.3.8. A superação dos modelos de organização tradicionais, na óptica da liberalização — ainda que progressiva — dos serviços ferroviários comunitários, obriga os governos, as empresas e as associações de trabalhadores a enfrentarem o aumento dos problemas sociais, em diversas frentes, e, por isso:

— de uma diminuição acentuada do emprego, característica de qualquer processo de modernização estrutural (fase já em curso na Europa, com a perca de dezenas de milhares de postos de trabalho) há que conseguir, tendo em conta as consequências para os utilizadores-consumidores do serviço, actualmente público;

— a criação orientada de novas oportunidades de emprego na fase seguinte — e desejável — de relançamento do sistema de transporte sobre carris;

— a reconversão do pessoal activo que dificilmente pode passar à reforma antecipada, dada a actual conjuntura de crise dos sistemas de previdência, comum a toda a União.

3.4. *Uma Europa ferroviária a diversas velocidades?*

3.4.1. Os efeitos da nova proposta de directiva são radicais ao acelerarem o calendário e a aplicação da abertura do mercado ferroviário nas áreas em causa. Da definição dos princípios de liberalização passar-se-ia à realização de uma ampla abertura efectiva do acesso dos operadores comerciais às infra-estruturas ferroviárias. Perfila-se, assim, uma nova regulamentação comunitária quando a inovação introduzida pela aprovação da Directiva 91/440 e das duas directivas sobre licenças e sobre a repartição das capacidades de infra-estrutura não foi ainda absorvida pelas empresas de transporte ferroviário europeias.

3.4.2. O processo de transposição da Directiva 91/440 mostra que, na realidade, se corre o risco de assistir a uma progressiva divergência das políticas nacionais no período delicado da transposição das directivas comunitárias relativas aos caminhos-de-ferro, sendo a situação tanto mais crítica quanto as novas directivas adoptadas e as que se encontram em fase de discussão relançam o problema demasiado rapidamente, atendendo às amplas margens de autonomia dos Estados-Membros.

3.4.3. Podem ser identificadas, de forma esquemática, duas perspectivas alternativas extremas, situando-se os outros Estados-Membros na faixa intermédia. Por um lado, perfila-se uma posição largamente favorável ao processo de liberalização, ao ponto de ter preparado um projecto de privatização dos caminhos-de-ferro que prevê a fragmentação das empresas comerciais e a criação de uma concorrência, inclusive no sector do fornecimento de serviços ferroviários. Por outro lado, surge uma posição extremamente prudente e cautelosa na adopção da orientação comunitária em favor da liberalização, ao ponto de a separação contabilística entre gestores de rede e empresas comerciais não ser sequer assunto de discussão. Entre estes extremos há uma série de posições, ainda em fase de definição.

3.4.4. Os diferentes processos que vierem a ser estabelecidos pelas autoridades nacionais quanto à transposição das directivas comunitárias podem vir a provocar uma Europa ferroviária a várias velocidades.

3.4.5. É óbvio que ainda é cedo para procurar definir o impacte da liberalização dos caminhos-de-ferro na competitividade das empresas que operam no sector. Até mesmo porque os efeitos mais radicais das inovações institucionais emergentes só serão visíveis nos próximos anos com a aplicação das directivas sobre licenças e sobre a repartição das capacidades de infra-estrutura e com as subsequentes decisões que se anunciam para o futuro.

3.4.6. Na prática, pelo menos até hoje, a perspectiva comunitária para a liberalização não teve repercussões positivas em termos de competitividade do sistema ferroviário relativamente às outras modalidades concorrentes.

3.4.7. Mesmo os primeiros anos da década de noventa registam uma perda de mercado, em termos de volume transportado, particularmente evidente no transporte ferroviário de mercadorias.

3.4.8. Todavia, se, sob o ponto de vista do posicionamento do mercado, ainda não houve inversão de tendência relativamente à situação das últimas décadas, é inegável que a tarefa de reforma institucional empreendida pela Comissão Europeia introduziu elementos inovadores, pelo menos ao nível da organização, na estrutura das empresas ferroviárias, induzindo uma aceleração na reconfiguração do papel estratégico dos caminhos-de-ferro.

[1] Ver parecer do CES sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa à interoperabilidade da rede europeia de comboios de grande velocidade», JO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 8.

4. Conclusões

4.1. Atentas as observações, considerações e análises efectuadas, correspondentes às conclusões unanimemente adoptadas pelo Comité Económico e Social em anteriores pareceres sobre a reforma do transporte ferroviário, pode-se considerar ter chegado o momento de só prosseguir a liberalização se ela corresponder a uma opção política coerente e harmonizada sobre a reforma global do sector sob todos os aspectos, económicos, sociais e de gestão, e nomeadamente:

— a autonomia de gestão,

— o saneamento financeiro,

— a consideração da problemática dos custos externos,

— o desenvolvimento da intermodalidade,

— a problemática da interoperabilidade,

— a definição, a nível europeu, das necessidades em matéria de serviço público,

— a harmonização no domínio social com particular atenção aos problemas de emprego e de horário de trabalho,

— a definição de normas e regulamentações em matéria de segurança a nível europeu.

4.2. No atinente, mais particularmente, à proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 91/440, o Comité Económico e Social, embora a aprove e reconheça a sua coerência lógica com a perspectiva global da reforma dos transportes no mercado único e com a necessidade de aumentar a competitividade do sector ferroviário, considera que a harmonização entre os vários Estados, graças à aplicação pelos governos das directivas já adoptadas e das que ainda aguardam aprovação definitiva do Conselho de Ministros, facilitaria consideravelmente a realização dos objectivos supramencionados.

4.3. O Comité convida a Comissão a estimular um maior confronto de ideias no âmbito da consulta dos parceiros sociais, para quantificar o impacte no emprego de uma eventual adopção célere da directiva assim alterada e evitar as consequências sociais negativas que daí poderiam resultar, mediante um programa comunitário de apoio a definir consensualmente entre as forças sociais. Assim, o Comité solicita à Comissão que acelere a apresentação da comunicação relativa ao serviço público.

4.4. Por fim, o Comité interroga-se sobre se não seria útil, dada a complexidade da problemática relativa à reforma do transporte ferroviário, dispor de um calendário de referência, como aconteceu para os sectores das telecomunicações, da siderurgia e outros igualmente complexos.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interconexão nas telecomunicações no que respeita à garantia de serviços universais e interoperabilidade através da aplicação dos princípios da Oferta de Rede Aberta (ORA)» [1]

(96/C 153/05)

Em 20 de Setembro de 1995, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social, ao abrigo do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionado.

A Secção de Transportes e Telecomunicações, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 14 de Fevereiro de 1996 (relator: B. Hernández Bataller).

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 29 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por maioria e 4 abstenções o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1. A Resolução 93/C 213/01 do Conselho de 22 de Julho de 1993 relativa à análise da situação no sector das telecomunicações e à necessidade de um maior desenvolvimento desse mercado apoiava a intenção da Comissão de preparar, até 1 de Janeiro de 1996, as alterações necessárias ao enquadramento regulamentar comunitário com vista à plena liberalização do conjunto dos serviços de telefonia vocal até 1 de Janeiro de 1998, concedendo aos Estados-Membros com redes menos desenvolvidas um período adicional de, no máximo, cinco anos.

1.1.1. Para além disso, a Resolução em causa encarava como um dos objectivos de longo prazo da política comunitária de telecomunicações a liberalização de todos os serviços públicos de telefonia vocal, mantendo-se entretanto o serviço universal.

1.2. A Resolução 94/C 48/01 do Conselho de 7 de Fevereiro de 1994 relativa aos princípios do serviço universal no sector das telecomunicações reconhecia:

a) A importância da manutenção e desenvolvimento de um serviço universal de telecomunicações assegurado e baseado nos princípios da universalidade, igualdade e continuidade, por forma a permitir a oferta a todos os utilizadores a um preço acessível, o que pressupõe o estabelecimento de princípios comuns;

b) Que este serviço pode, se tal se justificar e sob reserva da aprovação da autoridade regulamentadora nacional, ser financiado através de transferências internas, de taxas de acesso ou de outros mecanismos que contemplem devidamente os princípios da transparência, da não discriminação e da proporcionalidade.

1.3. O Comité acolheu favoravelmente [2] o plano de acção da Comissão designado «Via europeia para a Sociedade da Informação: Plano de Acção».

1.4. A Resolução 94/C 379/03 do Conselho de 22 de Dezembro de 1994 relativa aos princípios e ao calendário da liberalização das infra-estruturas de telecomunicações confirma a necessidade de liberalizar a utilização das infra-estruturas de telecomunicações com efeito a partir de 1 de Janeiro de 1998, devendo para o efeito proceder-se à adopção do devido enquadramento regulamentar.

1.5. Nos termos da Comunicação da Comissão [3] de 25 de Janeiro de 1995, o Conselho adoptou a Resolução 95/C 258/01 de 18 de Setembro de 1995 sobre o estabelecimento do futuro quadro regulamentar das telecomunicações, na qual requer, nomeadamente, a adopção de medidas legislativas relativas a, por ordem de prioridade:

— manutenção e desenvolvimento de uma oferta de serviços mínimos em toda a União e definição de princípios comuns em matéria de financiamento do serviço universal;

— elaboração de um quadro comum para a interconexão das redes e serviços.

1.6. Os objectivos da proposta de directiva consistem em assegurar o acesso aberto às redes e serviços e em garantir aos intervenientes no mercado o direito de obterem interconexão com as redes e serviços de outros, sempre que tal se justifique.

1.6.1. O quadro harmonizado proposto para a interconexão caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

— aplicação dos princípios da transparência, da objectividade e da não-discriminação, característicos da oferta de rede aberta, de acordo com o princípio da proporcionalidade;

---

[1] JO nº C 313 de 24. 11. 1995, p. 7.

[2] JO nº C 110 de 2. 5. 1995, p. 37.

[3] Doc. COM (94) 682 («Livro Verde sobre a liberalização das infra-estruturas de telecomunicações e das redes de televisão por cabo»).

— atribuição de prioridade às negociações entre as partes a interconectar, reservando embora algumas condições para serem estabelecidas «a priori» pelas entidades regulamentadoras nacionais em matéria de telecomunicações;

— determinação clara das competências das entidades regulamentadoras nacionais, de acordo com o princípio da subsidiariedade, incluindo mecanismos eficazes de resolução de litígios.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe favoravelmente o facto de a Comissão ter apresentado uma proposta de directiva que desenvolve os princípios estabelecidos na oferta de rede aberta (ORA) com vista a regulamentar a actividade dos diferentes intervenientes no sector das telecomunicações, redes e serviços, no quadro da plena concorrência que vigorará a partir de 1998, decorrente da liberalização dos serviços e infra-estruturas de telecomunicações.

2.1.1. Dever-se-á velar por que a variação entre regulamentações seja mínima, com base num quadro comum a nível europeu, pois de contrário correr-se-á o risco de os Estados-Membros terem interpretações divergentes, precisamente numa área cuja actividade se desenvolve em toda a Europa.

2.1.2. Contudo, o Comité encara com apreensão a ambiguidade de que está imbuída a proposta de directiva, especialmente no que diz respeito à definição do carácter público das redes e serviços.

2.1.3. Observa-se em diversos preceitos uma combinação de aspectos de interconexão e interoperabilidade com serviços de carácter universal. Seria mais acertado não misturar estes dois aspectos tão diversos. A sobreposição de caracterizações ocorre por várias vezes ao longo da proposta, introduzindo pontos que podem futuramente suscitar aos operadores problemas de interpretação prática.

2.1.4. Por esse motivo, o Comité entende que seria desejável que a presente proposta, dada a sua transcendência, fosse mais clara, formulasse definições e delimitações concretas e, finalmente, apresentasse uma estrutura mais sistemática e lógica.

2.1.5. O Comité constata o processo de liberalização das telecomunicações na União Europeia e faz votos para que o mesmo se paute, de futuro, pela eficiência, competitividade e solidariedade, respeitando o «modelo social europeu» e assegurando uma adequada defesa dos consumidores.

2.2. *Aplicação das normas sobre concorrência*

2.2.1. No que diz respeito às condições estabelecidas na proposta de directiva para assegurar aos agentes económicos uma concorrência leal, o Comité não partilha da filosofia da assimetria veiculada pela proposta da Comissão.

2.2.2. O Comité [1] defendeu que a liberalização da concorrência aumenta a necessidade de estabelecer princípios básicos de concorrência leal, principalmente no âmbito da interconexão de redes.

2.2.3. A Comissão considerou oportunamente que [2]:

> «Para garantir uma concorrência leal e a plena aplicação das regras da concorrência, é primordial proceder a uma transição ordenada dos monopólios actuais para um sistema concorrencial, independentemente de se tratar de empresas públicas ou privadas, nos termos do artigo 222º do Tratado. Só assim se poderá impedir uma utilização abusiva do mercado e evitar que os encargos recaiam apenas sobre os prestadores. Nesta óptica, é também importante que as empresas que operam em sectores protegidos por um monopólio (energia, outros sectores de monopólio local) não obtenham subvenções indirectas para as suas actividades no domínio das telecomunicações através de receitas decorrentes desses monopólios. O Comité considera indispensável a introdução de um mecanismo de controlo para estes casos.
>
> A definição das condições de regulamentação segundo critérios transparentes, objectivos e não discriminatórios deve ser obrigatória para todos os futuros operadores de rede, a fim de garantir a igualdade de oportunidades e o bom funcionamento da concorrência.»

2.2.4. A generalização da concorrência deverá implicar a ausência de qualquer tipo de restrição no acesso ao mercado por parte de novos operadores económicos que não se justifique por critérios objectivos, transparentes, equilibrados e não-discriminatórios relativos à disponibilidade de recursos a partilhar.

2.2.5. O Comité defende que, sem prejuízo das medidas de fomento que a Comissão possa adoptar relativamente aos novos operadores, as medidas constantes da normativa sobre as telecomunicações liberalizadas deverão ser equilibradas e não-discriminatórias e preservar a igualdade de oportunidades entre os agentes económicos, incluindo os que operem no mercado.

2.2.6. O Comité insta a Comissão a propor códigos de conduta que definam parâmetros objectivos de concorrência leal ou desleal.

2.3. *O serviço universal*

2.3.1. O Comité reitera que «antes da liberalização do serviço, é prioritário definir o conceito, o

---

[1] JO nº C 236 de 11. 9. 1995, p. 38; JO nº C 39 de 12. 2. 1996, p. 52.

[2] JO nº C 301 de 13. 11. 1995, p. 24.

âmbito, as modalidades e o financiamento do serviço universal» (1).

2.3.2. O Comité (2) entende que «dado que a noção de serviço universal deve ser objecto de uma definição, se torna necessário estabelecer ligações entre os conceitos de "serviços básicos" e de "serviço universal". Isto significa que o segundo deve ser evolutivo e acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos». Além disso, o serviço universal deve ser considerado como um «conceito social essencial», pelo que se torna imperioso criar os mecanismos necessários à sua salvaguarda.

2.3.3. Pelo exposto, o Comité (2) defendeu que a salvaguarda, o desenvolvimento e o financiamento de um serviço universal de telecomunicações são factores decisivos para o futuro desenvolvimento na Comunidade. Os utilizadores têm pois direito a esperar um serviço universal que corresponda às suas necessidades e seja susceptível de um posterior desenvolvimento em função da evolução tecnológica.

2.3.4. O Comité (3) reitera que todos os utilizadores têm direito a beneficiar, em condições de igualdade, de acesso equitativo aos serviços modernos de informação e telecomunicações.

2.3.5. Deverá ser tido em conta o facto de a prestação do serviço universal contribuir para a consecução dos objectivos de coesão económica e social e de equidade territorial da Comunidade.

2.3.6. Relativamente ao texto da proposta objecto de consulta, seria desejável uma maior clareza nas referências ao serviço universal.

2.3.7. O Comité lamenta não ter, até agora, estado de acordo com a Comissão a respeito do âmbito de aplicação do serviço universal.

2.3.8. É sabido que a Comissão está a examinar a questão da definição do serviço universal e que em Março será publicada uma comunicação contendo as respectivas propostas. O Comité reserva-se o direito de, na devida altura, se pronunciar sobre o conceito, o âmbito e os limites do serviço universal.

2.4. *Carácter público das redes e serviços*

2.4.1. O Comité encara com preocupação a ambiguidade da proposta no que diz respeito à definição do carácter público das redes e serviços.

2.4.2. A designação de «público» deveria servir para estabelecer um ponto de ruptura numa provisão vertical de serviços (integrada desde os meios físicos até à prestação ao utilizador final).

2.4.3. A proposta deveria orientar-se por uma definição mais exacta, eventualmente acentuando a finalidade do conceito de «público», como por exemplo:

— «Rede pública, uma rede que qualquer pessoa (singular ou colectiva) tem o direito de utilizar».

— «Serviço público», um serviço a que qualquer pessoa tem direito de recorrer, em igualdade de circunstâncias.

Este tipo de definição evidenciaria o carácter de interesse público do bem em função da disponibilidade.

2.5. *Organizações com um «poder de mercado significativo»*

2.5.1. O Comité entende que seria necessário definir a nível comunitário o conceito de organizações com um «poder de mercado significativo», tendo em conta a jurisprudência comunitária a esse respeito em matéria de concorrência.

2.5.2. É imprecisa a caracterização deste tipo de organizações, sujeitas a determinadas obrigações mais estritas do que as que não merecem essa designação. Podem ser encarados diversos critérios em ordem a uma definição: critérios baseados no volume de negócios, critérios de impacto na economia do país, critérios técnicos de cobertura demográfica, de gama de serviços, etc.

2.5.3. De qualquer forma, a ambiguidade é excessiva, uma vez que a classificação em questão não é estática mas antes varia em função do tempo ou simplesmente dos acordos de interconexão que as referidas organizações celebrarem. Isto poderá levar a situações instáveis ou contraditórias relativamente aos contratos, caso possam, por exemplo, negociar-se em condições de «poder significativo» acordos susceptíveis de converterem essas organizações em intervenientes com peso significativo; as obrigações daí decorrentes implicariam então que essas organizações deixassem de ser significativas.

2.5.4. O disposto no artigo 17º da proposta abre a possibilidade de atribuir um carácter nacional à classificação de organização com um «poder significativo», a qual poderia variar segundo o Estado-Membro, dando assim lugar a eventuais distorções da concorrência.

2.6. *Entidades regulamentadoras nacionais*

2.6.1. Vários aspectos da proposta partem do pressuposto de que existem organismos nacionais que se submetem à autoridade superior da Comissão. No entanto, não é contemplado o impacto que poderia ter o surgimento de um organismo regulador europeu, possibilidade essa que mereceria actualmente ser encarada.

(1) JO nº C 110 de 2. 5. 1995, p. 37; JO nº C 127 de 7. 5. 1994; JO nº C 34 de 2. 2. 1994.
(2) JO nº C 110 de 2. 5. 1995, p. 37.
(3) JO nº C 301 de 13. 11. 1995, p. 24.

2.6.2. No que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, a proposta deveria prever que a Comissão assumisse competências em determinadas matérias. Isto é, deverá ser prevista uma autoridade a nível europeu com competência para dar resposta às reclamações dos operadores.

2.6.3. Os mecanismos de resolução de litígios, ao serem baseados exclusivamente no voluntarismo, poderão enfermar de certas lacunas relativamente à aplicação das disposições legais. Por conseguinte, deverão ser estabelecidos critérios de actuação objectivos e vinculativos.

2.6.4. O Comité espera que nos Estados-Membros sejam criadas as Entidades Regulamentadoras Nacionais (ERN), enquanto entidades independentes das organizações nacionais de telecomunicações.

2.7. *Redes de telecomunicações*

2.7.1. A proposta de directiva veicula uma concepção talvez demasiado simplificada das redes de telecomunicações. As redes já não têm suporte físico, são virtuais; os canais de circulação da informação atravessam vários fornecedores sem solução de continuidade. Neste contexto, a estimativa de custos torna-se bastante delicada, razão pela qual a proposta talvez devesse apontar alguns critérios de racionalidade e, principalmente, de homogeneidade entre fornecedores.

2.7.2. As obrigações em matéria de interconexão deveriam ser cuidadosamente identificadas. Caso contrário, converter-se-iam numa sobrecarga que desmotivaria os novos intervenientes de acederem ao sector, condicionando assim a emergência de um cenário de plena concorrência. Por conseguinte, é fundamental para o interesse público a manutenção do conceito «todos com todos».

3. Observações na especialidade

3.1. *Artigo 5º (Interconexão e contributos para o serviço universal)*

3.1.1. O artigo 5º decreve os cenários de partilha de custos derivados da prestação universal de determinados serviços.

3.1.2. O disposto no nº 1 deste artigo limita as possibilidades de financiamento às redes e serviços constantes da parte 1 do Anexo I (telefonia), limitação essa que se revela arbitrária.

3.1.3. Observa-se uma certa assimetria no facto de o serviço universal impor determinados custos a uma organização, custos esses que só podem ser repartidos com organizações que explorem redes públicas. Por conseguinte, seria desejável que a proposta contemplasse um âmbito mais vasto, capaz de envolver todos os agentes que forneçam redes.

3.1.4. O Comité entende que existem outros factores a ter em consideração, tais como as vantagens a nível de investimento, de disponibilidade de equipamento e de ordem comercial que residem no facto de o responsável pela prestação do serviço universal ser um operador. Há vantagens que se prendem com a ubiquidade: o volume de negócios (grandes investimentos rentabilizáveis pelo seu volume, baixos custos marginais, etc.), a atenção dispensada ao cliente e o facto de a marca ser conhecida universalmente, o que dispensa investimentos em publicidade. Embora reconhecendo as dificuldades inerentes à quantificação económica destas vantagens, dever-se-ia fazer um esforço nesse sentido.

3.2. *Artigo 6º (Requisitos de não-discriminação e transparência)*

3.2.1. O artigo 6º especifica os requisitos de não discriminação e transparência relativamente à interconexão com redes e serviços oferecidos por organizações que tenham um «poder de mercado significativo».

3.2.2. A redacção deste artigo deveria ser de molde a associar a qualidade ao preço e a proporcionar ofertas similares e comparáveis entre o fornecimento interno e a outros fornecedores.

3.2.3. O Comité entende que a observância dos princípios da não discriminação e da transparência merece ser apoiada, devendo também proporcionar-se condições similares a todos os agentes do mercado, sem excepção.

3.2.3.1. Em especial as disposições relativas à interconexão deverão ser aplicadas nos casos em que ocorram interconexões, independentemente da natureza do prestador.

3.2.4. O Comité considera necessário definir o que deve entender-se por informação estratégica, uma vez que se trata de um ponto em relação ao qual será difícil chegar a consenso. De qualquer forma, dever-se-ão aplicar as devidas medidas com vista a assegurar a transparência, sem ferir os princípios da confidencialidade e do sigilo comercial.

3.2.4.1. O Comité considera que a obrigação, estabelecida na proposta, de serem prestadas informações detalhadas de natureza financeira colide com o princípio da confidencialidade. Por isso, entende que a referida obrigação deveria cingir-se aos litígios de dimensão comunitária.

3.3. *Artigo 7º (Princípios aplicáveis aos encargos de interconexão e aos sistemas de contabilidade de custos)*

3.3.1. Este artigo constitui um preceito importante da proposta, uma vez que descreve os princípios pelos quais deveriam reger-se as organizações com um «poder significativo» para efeitos de determinação dos encargos de interconexão.

3.3.2. A obrigatoriedade de praticar uma contabilidade de custos transparentes e preços de interconexão orientados para os custos deveria ser extensível a todas as organizações que explorem as redes públicas de telecomunicações. A restrição às organizações que tenham um «poder significativo» afigura-se arbitrária, já que se trata de um conceito ainda por definir.

3.3.3. No nº 2 deveria ser especificada a existência de recursos repartidos: a infra-estrutura utilizada na prestação de vários serviços, quer indiferenciadamente (equipamento comum), quer em diferentes momentos (mobilidade de equipamento). Os custos gerados pelo funcionamento de uma nova conexão poderão ser de difícil estimativa, pelo que a prova dos custos deveria ser flexível e adaptável às situações concretas que se apresentem.

3.3.4. No que diz respeito ao nº 3, haveria que realçar que o grau de especificação ou discriminação deveria pautar-se sistematicamente por um critério de racionalidade, não se impondo em caso algum graus de discriminação susceptíveis de gerar custos adicionais (em equipamento, administração e burocracia). Os graus de discriminação exigíveis deveriam ser homogéneos e similares para todos os agentes económicos.

3.3.4.1. Este último aspecto é vital para o saneamento do mercado das telecomunicações e para a consecução dos objectivos da própria proposta de directiva.

3.4. *Artigo 8º (Separação de contas e contabilidade financeira)*

3.4.1. O disposto no artigo 8º exige uma separação de contas e uma contabilidade financeira às organizações integradas verticalmente e que tenham «poder significativo» no mercado ou gozem de direitos especiais ou exclusivos noutros sectores (não relacionados com as telecomunicações), por forma a evitar subvenções cruzadas desleais de uma actividade para outra.

3.4.2. A separação contabilística, a ser exigida, deveria ser aplicada de idêntica forma a todos os agentes, independentemente da sua participação no mercado.

3.5. *Artigo 9º (Responsabilidades gerais das entidades regulamentadoras nacionais)*

3.5.1. O Comité considera inadequado que as entidades regulamentadoras nacionais possam condicionar os requisitos técnicos, entendendo que talvez fosse suficiente que as mesmas garantissem a qualidade do serviço e exigissem a satisfação dos critérios de homologação e de interoperabilidade.

3.5.2. De qualquer forma, a interconexão deverá, sempre que possível, basear-se em negociações comerciais, devendo a entidade regulamentadora nacional intervir a pedido fundamentado de uma das partes.

3.6. *Artigo 10º (Requisitos essenciais)*

3.6.1. Este artigo trata dos requisitos essenciais nos acordos de interconexão: segurança das operações de exploração da rede, manutenção da integridade da rede, interoperabilidade dos serviços e protecção dos dados.

3.6.2. No que diz respeito à segurança das operações de rede, a redacção do texto da proposta apresenta lacunas, pois não define critérios racionais de capacidade de sobrevivência perante situações de emergência, nem prevê a exigência dos recursos necessários para esse efeito.

3.6.3. O Comité considera que deverão ser definidos critérios claros, objectivos e comensuráveis, susceptíveis de justificar certas compensações económicas. Esses critérios deverão permitir ao fornecedor decidir qual a forma mais adequada de os satisfazer a um custo razoável, justificado pelo risco de incumprimento.

3.6.4. A proposta é ambígua no que se refere às limitações que os critérios de integridade podem impor na negociação das condições de interconexão. A prioridade deverá incidir na garantia da integridade e as condições de interconexão deverão permitir respeitá-la. Poderá ser inviabilizada uma negociação, caso uma das partes imponha condições incompatíveis com a garantia da integridade.

3.6.5. No que se prende com a interoperabilidade, deveria ser evocada a possibilidade de recorrer a organismos públicos de homologação, cujo aval constitua condição prévia e necessária. Poderiam igualmente ser aplicáveis perfis de serviço acordados internacionalmente.

3.7. *Artigo 12º (Numeração)*

3.7.1. O Comité considera que a portabilidade dos números se reveste de uma grande importância, uma vez que a ausência da mesma poderá comprometer a capacidade do utilizador para mudar de fornecedor.

3.7.2. Os procedimentos de atribuição de números e de intervalos numéricos deveriam ser transparentes, equitativos e aplicados no momento oportuno, devendo a atribuição ser efectuada de forma objectiva, transparente e não discriminatória.

3.7.3. O Comité reitera o ponto de vista da Comissão no que diz respeito à necessidade da criação de um espaço europeu de numeração, com vista a facilitar o estabelecimento e a utilização de serviços de telefonia vocal à escala europeia, incluindo os números verdes e os números de utilização gratuita.

3.7.4. Não obstante, a Comissão deveria proceder a um breve estudo sobre a execução técnica desse objectivo, bem como sobre o tempo e os custos que o mesmo envolve.

3.8. *Anexo I (Redes públicas de telecomunicações e serviços públicos de telecomunicações específicos)*

3.8.1. Afigura-se excessivo o detalhe com que é apresentada a rede telefónica pública fixa: antes de mais, pelos comentários já tecidos sobre a digitalização e a multiplexagem de meios físicos; em segundo lugar, pela menção de serviços de fax e «modem», que teriam eventualmente maior pertinência na secção dedicada ao «serviço telefónico público fixo».

3.8.2. A definição de linhas alugadas entra em considerações pouco habituais, como sejam a possibilidade de utilização flexível da largura de banda, nomeadamente para o encaminhamento e a gestão. Provavelmente,

uma definição mais neutra da primeira frase seria suficiente para caracterizar este tipo de linhas.

3.8.3. Conviria igualmente rever a definição de «rede telefónica pública móvel», pois se é certo que um dos pontos terminais não se encontra em local fixo, o outro não é especificado, prestando-se por isso a sobreposição com a caracterização da «rede telefónica pública fixa», na qual poderá basear-se parte da sua conectividade e com a qual deverá, em qualquer caso, interoperar.

3.9. *Anexo II (Organizações com direitos e obrigações de interconexão entre si para garantir serviços à escala europeia)*

3.9.1. Na rede local, que em si mesma representa uma grande parte do investimento, os custos fixos constituem o elemento determinante; os mesmos mal chegam a ser cobertos pelas receitas correspondentes (subscrição mensal), sendo subvencionados pelas receitas provenientes da utilização da rede (essencialmente comunicações interurbanas); esta situação é defensável em regime de monopólio mas não o é em situação de concorrência.

3.9.2. O Comité considera que, até que seja conseguido um reajustamento das tarifas, é igualmente necessário permitir a todos os operadores históricos (operadores por cabo) que não possam cobrir os seus custos fixos através das receitas das subscrições, que o façam através das receitas de interconexão.

3.9.2.1. Caso tal permissão não se verifique, apenas os assinantes dos operadores nas redes fixas (maioritariamente residenciais) pagariam os custos fixos locais e, dessa forma, estariam a subvencionar os assinantes de outros operadores interconectados, os quais não teriam que suportar esses custos fixos.

3.10. *Anexo IV (Lista dos elementos e subelementos dos encargos globais de interconexão)*

3.10.1. O Anexo IV apresenta, a título indicativo e não exaustivo, os factores de variação dos encargos de interconexão.

3.10.2. Embora reconhecendo o carácter indicativo do texto, não parece muito adequada uma formulação que parte de uma imagem estática da rede ou redes de interconexão. Pode acontecer que a adição de uma interface e a contabilização da utilização sejam suficientes, tal como é referido no texto do Anexo. Todavia, poderá também acontecer que o estabelecimento de um acordo de interconexão leve a condicionamentos globais de uma ou de ambas as redes interconectadas, com os decorrentes custos de investimento. A interconexão não é neutra. Deveriam ser encontradas fórmulas orientadas para uma partilha equitativa dos referidos custos e riscos financeiros e para garantir uma adequada utilização durante um período suficiente.

3.10.3. Será difícil conseguir harmonizar os investimentos em redes resultantes de estratégias comerciais com os investimentos induzidos pelo compromisso de celebrar acordos de interconexão com outras redes. As entidades regulamentadoras nacionais deveriam poder desempenhar um papel de árbitro em caso de desentendimento entre as partes.

Bruxelas, 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Política cultural europeia para as crianças»

(96/C 153/06)

Em 29 de Março de 1995, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Política cultural europeia para as crianças».

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, incumbida dos respectivos trabalhos, emitiu parecer em 15 de Fevereiro de 1996. Relator: G. Sklavounos.

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer, por maioria, com um voto contra.

1. Introdução: objectivo do parecer

No presente parecer, toma-se em grande medida por base (ver 2.1) para a política cultural para as crianças o trabalho que o Comité tem em curso relativamente às medidas da UE nos domínios social, do mercado de trabalho ou de educação e formação, sem que aquela política haja de confundir-se com estas medidas no seu sentido mais estrito. Sendo uma política para as crianças, nas quais a definição da ONU inclui os jovens e adolescentes até à idade dos 18 anos, o presente parecer visa, primordialmente, um grupo etário mais jovem, cujo desenvolvimento cultural é fortemente influenciado pelos «modelos de papéis» dos pais e da sociedade. Consideram-se, aqui, facetas fundamentais desse desenvolvimento a vida familiar, a escolaridade, o lazer e o divertimento e, bem assim, os meios de acolhimento de crianças. Fazem-se, igualmente, juízos de valor quanto aos direitos das crianças, à sua educação e à sua exploração (ver ponto 2.7), mas não se julga a família nem se dá dela uma definição rígida enquanto tal. Este parecer toma, finalmente, por fulcro uma política cultural europeia para as crianças que não seja «eurocêntrica», mas tenha uma ampla base e seja multicultural, multi-étnica e multilingue.

Uma vez que um dos mais importantes instrumentos de comunicação de uma política cultural é a língua, deverá ser feito um esforço sistemático para melhorar o conhecimento da língua materna e o apreço por ela e incentivar a curiosidade e o interesse pelas línguas estrangeiras. A promoção de uma política cultural europeia para as crianças proporcionará o quadro adequado para esse efeito.

1.1. O presente parecer tem os seguintes objectivos:

— sublinhar a necessidade de os Estados-Membros prestarem atenção particular ao desenvolvimento e à educação cultural das jovens gerações, de modo a arredar o perigo de indiferença ou de igualização que ameaça a cultura, assim como os riscos de chauvinismo cultural, que abre o caminho ao fanatismo e ao extremismo;

— salientar a necessidade imperativa de mobilização e colaboração gerais, a todos os níveis (entre Estados-Membros, ministros competentes na matéria, agentes culturais nacionais ou locais, autarquias, organizações não governamentais, organizações de juventude, religiosas, políticas e sociais), para, por um lado, proporcionar uma educação cultural de qualidade a nível local e nacional e, por outro lado, estimular e reforçar a aplicação de condições e de recursos que permitam aprofundar e ampliar a comunicação cultural entre as jovens gerações na Europa;

— fazer sobressair a necessidade urgente de uma cooperação à escala europeia, para combater o racismo e a xenofobia e para favorecer nos jovens europeus uma atitude de abertura e de respeito pelas diferenças;

— demonstrar que, no quadro de medidas e de políticas em vigor no domínio da cultura em geral, é possível incentivar novas actividades que respondam às imperiosas exigências culturais das crianças europeias.

Assim, pode-se conceber que a prática de geminação deixe de se limitar às cidades e passe a estender-se aos estabelecimentos de ensino, aos grupos corais infantis ou aos movimentos de juventude.

No quadro de manifestações instituídas, como as «capitais da cultura» ou os «meses da cultura», haveria que colocar a tónica, em particular, nos aspectos da cultura que interessam a criança europeia, tais como a televisão, o cinema e o livro infantil.

1.2. A actual política do livro e da tradução pode ser alargada ao livro infantil de baixo custo e alta qualidade, a facilitar o acesso a ele e a promover a ampla circulação deste tipo de livros.

1.3. O Anexo 2 do Livro Branco sobre a educação e a formação elenca exemplos de programas comunitários sobre o desenvolvimento cultural dos jovens. O Comité, não deixando de apoiar estas iniciativas, coloca a questão de saber se elas têm a amplitude e o alcance suficientes para combater o forte sentimento de exclusão que sentem os jovens relativamente à União Europeia.

2. Observações na generalidade e a necessidade de uma política cultural para as crianças

2.1. Na base do presente parecer estão diversos pareceres anteriores do CES, nomeadamente o parecer e o aditamento a parecer sobre o relançamento da acção cultural [1]. Nos referidos trabalhos anteriores, o Comité fundamentou-se na definição da UNESCO de que «a cultura pode ser definida como o conjunto de factores de ordem espiritual, material, intelectual e de sensibilidade, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social» [2]. O Comité prosseguia, afirmando que:

> «A cultura é considerada como um enriquecimento dinâmico e evolutivo do quotidiano. A dimensão comunitária tem contribuído e pode continuar a contribuir de forma significativa para este enriquecimento, não de maneira a criar uma identidade artificial, mas, pelo contrário, apostando na harmonia, em que assente o desabrochar da diversidade, através da intensificação dos contactos, da comparação e da miscigenação; na identificação tanto das diferentes tradições culturais como dos princípios comuns de unidade e de compreensão recíproca; e, finalmente, na eliminação dos preconceitos entre os povos. O "modelo cultural" europeu não é exclusivo, muito menos uma amálgama; é, sim, um pluralismo cultural e étnico multifacetado, cuja soma enriquece cada cultura individual. O "modelo cultural" europeu serve não de "fortaleza", mas de trampolim para outras culturas da Comunidade e de todo o mundo.» [3]

2.2. A política cultural europeia para as crianças deveria ser concebida, ela também, como um «trampolim» portador de diversidade cultural e de valores partilhados. Como uma orquestra ou um coro, deverá ter em vista a harmonia e não a homogeneidade. Deverá fazer-se eco e dar conta de cada «voz» participante, e não abafá-las. Deverá suscitar a excelência e o entusiasmo, e não asfixiá-los. Esta política de grande envergadura deveria assentar no incentivo e no apoio a conceder, em toda a União Europeia, à promoção das actividades culturais em favor das crianças, para enriquecer a sua dimensão «espiritual, material, intelectual e de sensibilidade».

2.3. O artigo 128º do Tratado pode corroborar esta via:

> «1. A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.
>
> 2. A acção da Comunidade tem por objectivo incentivar a cooperação entre os Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua acção ...»

2.4. As medidas para uma política propostas no presente parecer interessam, pois, tanto a União Europeia e as organizações internacionais, como os Estados-Membros da União Europeia.

Para além de serem importantes para a educação e para a família, essas medidas são-no também para as empresas intervenientes em actividades de aprendizagem deleitante, recreio, entretenimento, tempos livres e cultura das crianças, aos níveis local, regional, nacional, europeu e mundial, assim como para as organizações sem fins lucrativos e organizações não governamentais, europeias e nacionais.

2.5. A utilização adequada de políticas europeias existentes nos domínios de a) cultura, b) juventude, c) desporto e educação, constitui um passo na direcção proposta, que consiste em fazer com que a política avançada no presente parecer seja realista e imediatamente aplicável sem lançar mão de novos e substanciais recursos financeiros.

2.6. A necessidade de projectar e aplicar uma política cultural europeia em favor das crianças também deveria impor a consideração, com base mais em juízos de facto do que em juízos de valor, da evolução da vida familiar europeia, incluídos o aumento da percentagem de divórcios e do número de famílias de idade precoce e monoparentais e a falta cada vez maior de cuidados e de atenção dos pais.

2.7. Sob um ponto de vista ético, impõe-se uma política pelos seguintes motivos:

— os maus-tratos infligidos, em grande escala, às crianças: sevícias físicas, psicológicas, sexuais, com prostituição infantil e pornografia infantil;

— os crescentes crime e delinquência juvenis, a incapacidade da sociedade para lidar eficazmente com o

---

[1] JO nº C 175 de 4. 7. 1988 e JO nº C 62 de 26. 3. 1990.
[2] JO nº C 62 de 26. 3. 1990, ponto 1.4.1.
[3] JO nº C 62 de 26. 3. 1990, ponto 1.4.2.

flagelo cada vez maior da droga, especialmente entre os jovens, e com o uso de drogas por crianças cada vez mais novas (1);

— o trabalho infantil e a sua exploração;

— o fracasso na aplicação das resoluções da ONU sobre os direitos da criança, bem como das propostas do Fórum Europeu para os Direitos da Criança;

— os elevados níveis de desemprego e pobreza entre os jovens;

— a elevada percentagem de famílias europeias que vivem abaixo do limiar de pobreza e que, portanto, têm limitados meios de acesso à vida cultural e não podem oferecer aos seus filhos o acesso a bens culturais, recreação de qualidade ou actividades de tempos livres que estimulem o seu desenvolvimento cultural; a parte do rendimento familiar destinada à cultura é muito limitada;

— a ausência de instalações para a prática de desporto, de exercício, para utilização recreacional ou criativa dos tempos livres dos jovens, nas grandes cidades e nas áreas rurais da Europa;

— o facto de a televisão — na maioria dos casos televisão comercial — se ter tornado a companhia constante dos jovens na Europa, das crianças entregues a si próprias, frequentemente desempenhando o papel de «educadora» e de *baby-sitter* (um significativo número de crianças com mais de 5 anos tem um televisor no quarto) e, muitas vezes, com degradação dos padrões de qualidade dos programas infantis, da publicidade e dos videogramas que lhes são destinados;

— o desenvolvimento e estabelecimento de um clima em que os jovens não confiam nas instituições democráticas e sociais tradicionais da Europa;

— a emergência de racismo, de xenofobia e de neofascismo na Europa, particularmente entre os jovens — os fenómenos que pressagiam a presença permanente de tensões raciais e religiosas na Europa, incluída a formação de grupos e de movimentos políticos extremistas;

— o agravamento da crise no sistema escolar público, que se manifesta em diversos países europeus, ou sob a forma de um cada vez maior número de alunos da escola primária e secundária a abandonarem a escola sem qualificações ou mediante um nítido declínio da capacidade de ler ou contar; o crescente número de alunos da escola primária ou secundária que são expulsos da escola; o crescente número de crianças com menos de 10 anos de idade entregues à assistência pública.

2.8. Uma política cultural europeia em favor da criança deveria atender também aos seguintes factores:

— a necessidade de desenvolvimento e realização pessoais que pode originar sensibilidade social;

— a tendência para um comportamento positivo, individual ou de grupo pode ser cultivada na infância — criatividade, espírito de cooperação, aptidões sociais e bases para a formação e desenvolvimento de um indivíduo e cidadão comunicativo;

— a percepção da naturalidade das diferenças raciais e da utilidade das diferenças de carácter e de cultura, a utilização tolerante e criativa dessas diferenças — bases de uma personalidade com vontade de participar no diálogo e com uma consciência e perspectiva democráticas — tudo isto é cultivado e desenvolvido na infância;

— a perseverança, a paciência, o poder de observação, a capacidade de concentração, a dedicação e o amor ao trabalho — que são as bases que darão o trabalhador produtivo de amanhã — são cultivadas e desenvolvidas na infância;

— o amor ao estudo, ao conhecimento e à beleza é o substrato de uma educação permanente ao serviço não só do bem como do belo;

— o amor pela saúde física, pelo exercício, pelo desporto e por hábitos de vida saudáveis são também mais bem cultivados na infância;

— o amor e o respeito pela natureza e pelo Homem — as bases que constroem uma personalidade harmoniosa — são cultivadas e desenvolvidas na infância.

2.8.1. Todas as aptidões mencionadas podem ser cultivadas e desenvolvidas a nível europeu mediante: os contos infantis do folclore europeu, a literatura infantil europeia, a contribuição substancial e aprazível trazida pelas crianças das minorias étnicas, que são parte integrante do desenvolvimento cultural multi-étnico da Europa, o cinema, a televisão e o teatro destinados às crianças, uma nova política de desporto escolar, uma nova política de inserção social e de promoção cultural das jovens gerações.

2.8.2. O Comité considera que definir e aplicar uma tal política constitui um investimento constantemente remunerador no desenvolvimento económico e social da UE. É um investimento na coesão social e na competitividade social. O Comité considera que se poderá ter de pagar um preço muito elevado, se se evitar ou retardar o investimento neste domínio.

2.9. Especialmente importante é projectar e aplicar uma política cultural geral para as crianças na Europa, visto que as medidas tomadas até ao presente não constituem na realidade uma política.

(1) JO nº C 102 de 24. 4. 1995.

3. **Propostas na generalidade**

Os ambientes e os agentes que influenciam e talham tanto os aspectos da vida cultural como os valores culturais da nova geração neste domínio são:

— a família;

— a educação;

— os meios de comunicação e de divertimento de massa;

— as grandes modas e estilos de ocupação de tempos livres (desporto, jogos diversos, aprendizagem artística, turismo cultural, etc.);

— os principais canais de iniciação e de acesso dos jovens europeus à criação e à investigação no domínio da cultura, quer a tradicional, quer a contemporânea; a educação cultural e a formação artística;

— os sistemas e modelos essenciais de comportamento dos adultos em relação aos outros adultos no exercício das suas responsabilidades, nas suas relações interpessoais e no funcionamento da sociedade e do Estado;

— os valores que uma sociedade considera dever transmitir às gerações seguintes e a forma como ela se esforça por os inculcar na nova geração, apoiando-se na sua estrutura e nas suas instituições;

— as organizações de juventude, sociais, políticas ou religiosas, de dimensão nacional ou europeia, e a linha que seguem.

É óbvio que se impõe uma acção política a todos estes níveis.

3.1. *A família*

3.1.1. A família europeia atravessa uma crise aguda, mas não deixa de ocupar o primeiro lugar na escala de valores e de juízos de valor que respeitam à juventude europeia.

3.1.2. O ano de 1994, proclamado Ano da Família, proporcionou à União Europeia e às suas diversas instituições a ocasião de se debruçarem sobre a instituição familiar.

3.1.3. Impõe-se proceder à avaliação do Ano da Família, para verificar se as conclusões e as propostas formuladas pelos diferentes fóruns de debate e pelas instituições da União foram exploradas.

3.1.4. Há que fazer tudo para apoiar organismos como o COFACE. Para se tornar o verdadeiro porta-voz da família europeia junto das instituições europeias, o COFACE deve operar em cada Estado-Membro da União Europeia.

3.1.5. Deve ser dada prioridade à aplicação de políticas em favor das crianças. Deveriam ser tidas em consideração as conclusões dos grupos de trabalho no encontro realizado em 1, 2 e 3 de Dezembro de 1994, em Madrid, no âmbito do Ano Internacional da Família:

— grupo de trabalho sobre a participação das crianças na vida familiar e social;

— política em favor da família e dos interesses das crianças;

— estudos sobre a questão das mutações culturais e das suas consequências para as crianças e pais, assim como sobre a publicidade televisiva (imagens da criança).

3.1.6. Deveriam, também, ser tidos em conta os resultados dos trabalhos das comissões de orientação que o Conselho da Europa constituiu no âmbito do Ano da Família e que respeitam, nomeadamente e em particular, às crianças europeias:

— a comissão para a educação;

— a comissão para a cooperação intergovernamental no domínio da juventude;

— a comissão para os meios de comunicação;

— a comissão para os Direitos do Homem;

— a comissão para os problemas de criminalidade.

3.2. *Educação*

3.2.1. Não deixando de respeitar escrupulosamente o princípio de autonomia dos Estados-Membros na definição da sua política educativa, o CES considera ser seu dever sublinhar que:

— os Estados-Membros e a União Europeia tudo devem fazer para enunciar princípios de política educativa que sejam aplicáveis independentemente das políticas nacionais específicas;

— no domínio da educação pré-escolar, o CES regista as propostas do COFACE;

— no atinente ao ensino primário e secundário, a escola deve ser um local aprazível de acolhimento para as crianças que toma a cargo. O papel dos professores é fundamental para que a criatividade se manifeste com base numa cultura de diálogo e de participação responsável. Os métodos de ensino-aprendizagem devem ser estimulantes e desenvolver o interesse pela aprendizagem;

— enquanto instituição e agente, a escola deve poder captar a afeição das crianças. A relação da criança com o meio escolar e com o estudo condicionará a sua atitude relativamente ao conhecimento ao longo da sua existência. O prazer de ir à escola e o sentimento de ser parte dela e desafiado por ela reduziriam, sem dúvida, o elevado número de alunos que deixam a escola numa fase prematura ou sem qualificações precisas. Um ensino acolhedor e interessante para os alunos contribuirá, evidentemente, para limitar a recrudescência da violência que se tem observado entre alunos;

— primeira etapa da abertura da criança ao mundo exterior à família, a escola deve contribuir para que a criança tome consciência da diversidade sócio-cultural da nossa sociedade e considere essa diversidade não como um motivo de afrontamento ou de exclusão, mas como factor de riqueza humana geradora de tolerância e de convivência.

3.2.2. O Livro Branco sobre a educação e a formação foi de grande utilidade, ao definir uma problemática que se deveria ter seriamente em consideração.

3.2.3. «Juventude para a Europa» é um quadro óptimo de assistência financeira, a partir do orçamento da UE, a uma ampla gama de projectos atinentes à juventude, especialmente, nos domínios da educação, da igualdade de tratamento e da cidadania, que deviam ser incentivados e utilizados tal como o deveriam ser o Parlamento da Juventude Europeia e a Orquestra da Juventude Europeia.

3.3. *Os meios de comunicação*

3.3.1. O CES considera que é indispensável agrupar e dar uma melhor execução a todas as decisões e directivas que tratam directa, ou indirectamente, dos meios de comunicação e das crianças, bem como as que foram tomadas pelas instituições, ministros competentes na matéria, Parlamento ou outras instâncias, para proteger as crianças contra a publicidade, velar pelo seu equilíbrio psicológico e para as preparar para lidarem com os preconceitos, o racismo, etc.

3.3.2. Na opinião do CES, é essencial incentivar, a nível da União Europeia e dos Estados-Membros, os meios de comunicação — privados, públicos ou de interesse público — à criação de faixas de programas, de emissões e de produções de qualidade destinadas à infância.

3.4. *A valorização dos tempos livres e do lazer*

3.4.1. Os Estados-Membros, os ministros competentes na matéria e a União Europeia, assim como as organizações de juventude, nacionais e europeias, sociais, políticas ou religiosas, também se devem empenhar em favorecer a emergência de condições que permitam à criança europeia valorizar com criatividade os seus tempos livres.

3.4.2. Há que promover desportos que sejam benéficos para o desabrochar intelectual e psicológico da criança e para um aproveitamento criativo dos seus tempos livres, sem onerarem excessivamente o orçamento familiar. É o caso, por exemplo, do xadrez e de outros jogos de mesa.

3.4.3. Parece indicado incentivar e apoiar o papel que os movimentos de juventude, como os escuteiros ou os guias, podem desempenhar no âmbito de programas de cooperação, não só entre Estados-Membros, como à escala europeia. O CES considera que se impõe fortalecer o papel que compete aos conselhos nacionais de juventude no desenvolvimento de políticas que valorizem da melhor forma os tempos livres, tanto a nível de Estados-Membros, como a nível da União Europeia.

3.4.4. Deverá haver mais apoio ao tempo de lazer em família e à actividade em família (ver 3.1 e 4.1.3).

4. Propostas na especialidade

4.1. *O Tratado e as crianças*

4.1.1. O artigo 128º do Tratado deveria mencionar explicitamente a promoção de uma política cultural europeia para as crianças que, no respeito pela «diversidade nacional e regional», colocasse em evidência «o património cultural comum».

4.1.2. Com vista à promoção da compreensão internacional entre as crianças, a política cultural europeia para as crianças deveria também incentivar a cooperação entre crianças e jovens no quadro dos esforços para desenvolver as relações externas da UE, em ligação com os pertinentes programas de cooperação e a utilização de recursos atinente.

4.1.3. O Tratado também deveria incluir disposições específicas para a política da família, para a harmonização da vida familiar com a vida activa, promoção dos valores da família, serviços de prestação de cuidados, aumento da ajuda e da formação para as crianças deficientes, direitos da criança e elementos fundamentais de uma legislação relativa à adopção e família de acolhimento transnacionais em toda a Comunidade [1].

4.1.4. É, para o Comité, motivo de agrado o acordo a que recentemente chegaram os parceiros sociais europeus relativamente à licença parental e à licença por razões familiares. Espera-se, pois, que o acordo entre rapidamente em vigor através de uma decisão do Conselho. A Recomendação do Conselho relativa ao acolhimento de crianças [2] haveria de ser actualizada e enriquecida.

---

[1] JO nº C 287 de 4. 11. 1992.
[2] JO nº L 123 de 8. 5. 1992, p. 16.

4.2. *Livros infantis europeus*

4.2.1. Para promover a leitura, propõe-se que o prémio literário europeu seja extensivo ao livro infantil.

4.2.2. O prémio anual para o escritor que tenha contribuído de forma relevante para a moderna literatura europeia deveria ser acompanhado por um prémio para o melhor, segundo melhor e terceiro melhor livro infantil na Europa (conto folclórico infantil europeu — literatura infantil europeia — banda desenhada europeia; 3 × 25 000 ECU; na totalidade, 75 000 ECU).

4.2.3. O prémio europeu de tradução deveria ser extensivo ao livro infantil. O prémio anual dirige-se ao tradutor que fez uma tradução, de qualidade excepcional, de uma obra importante. O prémio deveria ser alargado a um concurso para os três melhores livros infantis europeus, em cada língua europeia.

4.2.4. O financiamento dos prémios a traduções a nível nacional poderia ser repartido (50 %-50 %) entre a Comunidade e fundos nacionais:

1 × 20 000 ECU para a melhor tradução europeia

15 × 20 000 ECU = 300 000 ECU ÷ 2 = 150 000 ECU do orçamento europeu

4.3. *Biblioteca infantil europeia*

4.3.1. O planeado aumento de escrita e de tradução de livros infantis à escala europeia cria as condições para a instituição de uma biblioteca infantil europeia, uma bibliografia de contos folclóricos infantis europeus, histórias, banda desenhada, etc., como base para a comunicação cultural entre os povos da Europa.

4.3.2. A tradução de livros infantis europeus nas línguas europeias dará à Europa a oportunidade de lançar uma contra-ofensiva no mundo da cultura infantil, tirando o maior partido das comunidades de europeus espalhadas pelo mundo. As consequências de tal acção seriam positivas, não só cultural como economicamente. Os mercados internacionais de língua espanhola, de lingua francesa e de língua inglesa, assim como o mercado entre europeus em todo o mundo, que exigem livros infantis de qualidade, poderiam ver as suas necessidades satisfeitas com produtos europeus.

4.3.3. A atribuição de prémios e a publicidade dada aos livros e traduções premiados poderiam ser integrados no programa da capital da cultura e do mês cultural.

4.3.4. É essencial que qualquer política de apoio ao livro infantil inclua uma dotação para fazer face ao cada vez mais elevado custo de edição, especialmente em línguas com um limitado público comprador de livros.

4.3.5. O apoio dos Estados-Membros aos editores comunitários que se empenhem na edição de livros infantis de qualidade é uma política que deveria ser encorajada pela UE.

4.4. *Os meios audiovisuais de divertimento para as crianças europeias (vídeo, cinema, televisão, teatro)*

4.4.1. A UE e os Estados-Membros deveriam encorajar e apadrinhar a produção de qualidade no domínio dos filmes vídeo, cinema infantil, televisão e teatro.

4.4.2. As instâncias comunitárias competentes (Conselho de Ministros da Cultura, da Educação, etc.) deveriam ponderar a utilidade de criar um festival anual dos meios audiovisuais de divertimento infantil com prémios para a melhor produção video (1 000 000), melhor produção de filme infantil (1 000 000) e melhor produção de televisão para crianças (1 000 000).

4.4.3. O financiamento da reprodução das obras premiadas, repartindo os custos entre os Estados-Membros e a UE, marcará o início de uma nova era nos meios audiovisuais de entretenimento e na televisão para as crianças europeias, televisão que actualmente se encontra inundada por toda a espécie de produções de baixa qualidade.

4.4.4. O incremento proposto da produção de meios audiovisuais de entretenimento para as crianças europeias terá certamente um efeito positivo na balança comercial europeia neste domínio. O sucesso comercial de filmes como «Aladino», «Rei Leão» e «Pocahontas» evidencia a amplitude económica do problema. Assim, disposições para incrementar o cinema infantil mediante as novas dotações especialmente reservadas à promoção do cinema europeu terão diversos benefícios.

4.5. *Uma academia europeia de música para crianças*

Propõe-se a criação de uma academia europeia de música para crianças com o objectivo de facilitar o acesso, em toda a Europa, ao conhecimento e ao progresso da música e canções para crianças e para incentivar a cooperação transnacional entre departamentos de música das escolas no tocante a métodos, técnicas e material. A academia podia fazer investigação sobre o vasto e rico património europeu de música e canções para crianças, arquivá-lo e gravá-lo, bem como promover concertos, «workshops» e eventos musicais especiais de cariz transnacional (por exemplo, no Natal e durante outros períodos festivos) em cooperação com academias e empresas musicais existentes e com o apoio de executantes, compositores, orquestras e coros juvenis,

conjuntos musicais infantis e de jovens melómanos europeus.

4.6. *A televisão para as crianças europeias*

4.6.1. São motivo de profunda preocupação para o Comité as confusas mensagens dos meios de comunicação que influenciam as crianças. É grande a sua consternação perante o aumento da violência e da linguagem desbragada na televisão, que afectam a percepção e o desenvolvimento das crianças. A política subjacente à Directiva do Conselho de 3 de Outubro de 1989, que dispõe que devem ser estabelecidas regras para proteger o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores nos programas e na publicidade televisiva, deveria ser integrada com uma perspectiva preventiva e mais positiva.

4.6.2. Tal deveria incluir: encorajar as empresas privadas e públicas de televisão a exibirem programas de qualidade; criar instituições estatais, em cada Estado-Membro, encarregadas da avaliação e recompensa de domínios de excelência na televisão para crianças e na formulação de uma política de incentivos económicos para melhorar a qualidade de programas propostos.

4.6.3. A falta de instalações de recreio adequadas e de áreas de jogos ao ar livre nas grandes cidades da Europa está entre os factores que tornam a televisão uma companhia necessária e inevitável para grande parte da jovem geração na Europa. Em grande parte das famílias europeias o aparelho de televisão encontra-se hoje em dia no quarto de dormir das crianças. É, portanto, prioritário promover a melhoria de qualidade da programação oferecida às crianças. O CES reprova a violência nas emissões de televisão para crianças e jovens e apela às organizações económicas e sociais para que adoptem medidas contra as estações de televisão que transmitam esse tipo de programas.

4.7. *Desporto*

4.7.1. O CES pensa que os ministros responsáveis pelo desporto poderiam ter colaboração útil no desenvolvimento do desporto escolar na UE, assim como no desporto para todos e desporto no local de trabalho. Seria um benefício para os jovens da Europa, em muitos aspectos, se a sua atenção passasse de uma admiração passiva das estrelas do desporto profissional, dos produtos do sistema de desporto de estrelato, para o amor pelo desporto, exercício e jogos individuais e de equipa.

4.7.2. As consequências cada vez mais generalizadas do «hooliganismo» no desporto nacional ou local tornam essencial um olhar atento à política e à cultura no domínio do desporto. A violência no desporto tem de ser combatida com medidas específicas e concretas ao nível atlético e penal.

4.7.3. A formação de grupos de apoiantes fanáticos, para quem o desporto tem uma importância secundária, é uma realidade perigosa de proporções à escala europeia que alimenta e propaga a violência e a tensão de grupo noutras áreas da vida social.

4.7.4. Modelos saudáveis de regime alimentar e de estilo de vida não se tornarão populares como resultado de publicidade moralista dirigida aos adultos, mas sobretudo como resultado de uma experiência positiva na infância, resultante do prazer em praticar desporto e em cultivar um estilo de vida saudável por meio do desporto.

4.8. *Crianças com necessidades específicas*

A «cultura» dominante para as crianças com necessidades específicas assenta no conceito de «criança desfavorecida» e de «caridade» social. A deficiência deve ser considerada, pelo contrário, como uma fonte potencial de talento e de uma sensibilidade que as outras crianças normalmente não adquirem. Os programas e as acções da UE neste domínio deveriam ser inspirados por preocupações positivas. Outro aspecto importante é que a cultura tem de ser acessível a um maior número de crianças deficientes. Por exemplo, os livros devem existir em braille.

4.9. *O turismo cultural para a criança*

O modelo predominante do turismo de massa não contribui de forma alguma para incentivar a compreensão mútua das crianças de diferentes culturas, nem para as fazer apreciar a riqueza e a diversidade das tradições europeias. As crianças poderiam ter acesso a um vasto potencial de intercâmbios e de abertura cultural se pudessem beneficiar de um maior número de verdadeiras ocasiões para se encontrarem, para travarem conhecimento, para se relacionarem e gozarem de hospitalidade recíproca, sem «fronteiras». Os intercâmbios familiares entre países, os campos de juventude internacionais e os programas de férias multiculturais para as crianças deveriam ser apoiados e desenvolvidos a uma escala bem mais vasta do que a actual.

4.10. *Alargamento do programa «Rafael»*

4.10.1. Para preservar e tirar o melhor partido do património cultural, particularmente em áreas que não sejam sítios arqueológicos, museus, antiguidades e outras formas de história, o programa poderia ser alargado de forma a incluir grupos de trabalho de artesanato tradicional, museus de folclore e escolas de música tradicional e folclórica. Tirar desta forma o melhor partido do património cultural pode encorajar um renascimento do artesanato tradicional.

4.10.2. Como exemplos, podemos pensar na criação de um grupo de trabalho para a construção tradicional europeia na Grécia, numa das ilhas onde ainda existam

métodos de construção tradicionais; de um grupo de trabalho paneuropeu em Viena para o fabrico de instrumentos musicais tradicionais e de um grupo de trabalho de arquitectura tradicional em Malta. À parte o facto de proporcionarem emprego produtivo, iniciativas destas poderiam ser integradas em sistemas de turismo educacional, a nível paneuropeu, programas educacionais para os jovens e programas de intercâmbio juvenil. Um museu de jogos europeu e multi-cultural poderia ser uma forma agradável de gerar o interesse entre os jovens da Europa pelo passado histórico e cultural da Europa e dos seus povos. O desenvolvimento de tal instituição a nível paneuropeu poderia criar um grande número de postos de trabalho. Em Atenas, já se encontra a funcionar uma instituição deste tipo.

4.10.3. Para aplicar essas iniciativas de forma mais económica, poderia recorrer-se a operadores com a necessária infra-estrutura, nomeadamente universidades, academias musicais ou câmaras municipais.

4.11. *Programa para combater a apatia política e para incentivar a participação na vida política*

4.11.1. O afastamento da jovem geração do envolvimento activo na vida pública é uma ameaça para o futuro da democracia na Europa. É essencial encorajar os jovens, tanto a nível europeu como de cada Estado-Membro, a participarem de modo activo e organizado na resolução dos seus próprios problemas e dos da sociedade em geral.

4.11.2. Por exemplo, o Conselho Europeu poderia criar um prémio para o melhor programa de prevenção contra o uso de droga, entre os conselhos nacionais de juventude da Europa. Também valeria a pena encorajar os governos dos Estados-Membros e os ministérios responsáveis pela juventude a tentarem organizar um concurso a nível nacional, entre as organizações de juventude, sobre as formas mais criativas de enfrentar os problemas, tais como envolver os jovens na vida política, enfrentar o desemprego juvenil e melhorar a cooperação entre educadores, famílias e sociedade.

4.12. *Promoção da tolerância e da compreensão*

4.12.1. O Conselho Europeu, na Cimeira de Essen, em 9 e 10 de Dezembro de 1994, acentuou a grande importância, para a UE, de combater o racismo e a xenofobia para salvaguardar a dignidade humana e a coexistência pacífica dos cidadãos europeus.

4.12.2. De 21 a 26 de Março de 1994, o Conselho organizou uma campanha contra o racismo à escala europeia.

4.12.3. O CES considera importantes e actuais as conclusões do seminário financiado pelo Conselho Europeu e realizado em Leeds, Reino Unido, em 1989, para discutir o racismo no sistema europeu de educação pré-primária.

4.12.4. O CES considera que o racismo pode ser combatido mediante uma educação adequada na infância: através de jogos, contos folclóricos, teatro infantil, cinema e pelos modelos de comportamento e de actuação ao dispor das crianças da Europa.

4.13. *1996: Ano Europeu da Educação e da Formação ao longo da Vida*

4.13.1. Para que o programa tenha êxito, é necessário criar uma atmosfera cultural de amor pelo conhecimento e pela aprendizagem, fornecendo as escolas uma experiência positiva e reforçando as famílias essa experiência.

4.13.2. A designação de 1996 como o Ano Europeu da Educação e da Formação ao longo da Vida é uma tentativa para provocar uma profunda mudança na atitude do europeu médio, sobretudo dos jovens, em relação ao conhecimento, à educação e à formação.

4.13.3. O primeiro contacto do jovem europeu com a experiência da aprendizagem ocorre na escola primária, e a experiência continua pelo ensino secundário. Estas experiências têm uma influência decisiva na futura atitude do jovem relativamente à educação e formação contínuas.

4.13.4. Quando se verifica um nítido declínio na capacidade para ler e contar entre os jovens de 8-9 anos, quando as crianças vão à escola por obrigação e não por vontade, e quando o número de crianças expulsas da escola está a aumentar, os Estados-Membros deveriam ser incentivados nas suas tentativas para melhorar a aceitação e o desempenho das suas escolas.

4.13.5. O problema está em saber se o modelo da escola europeia da sociedade de informação deverá ser o mesmo que o da escola europeia da revolução industrial.

4.13.6. Assim que se tiver compreendido que, para tornar a Europa competitiva, é necessária uma força de trabalho mais educada, mais adaptável e criativa, de modo a absorver as transformações no processo de produção, resta a questão de saber se o modelo prevalecente de ensino e formação na Europa responde a essas necessidades, assim como às seguintes:

— o *ethos* do trabalho;

— o *ethos* do emprego;

— o *ethos* do comportamento diário;

— os padrões de comportamento em casa e no trabalho;

— os padrões de consumo;

— os padrões de recreio e de lazer;

— os valores e o comportamento nas relações entre os homens e entre o homem e a natureza;

— a atitude em relação ao ensino, ao conhecimento e à beleza;

— a capacidade para comunicar e conduzir um diálogo;

que se enraízam na infância e são inerentes à cultura que determina a consciência das crianças nessa idade.

4.14. *Promoção de parcerias*

Muito do que atrás se diz poderá ser incentivo para uma política cultural europeia para as crianças. Esta haveria igualmente de assentar numa parceria mais dinâmica e voltada para a criança entre pais, autoridades públicas, organizações cívicas, empresas, actividade socioprofissional e escola.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores expostos a riscos derivados de atmosferas potencialmente explosivas» [1]

(96/C 153/07)

Em 15 de Novembro de 1995, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 118º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 15 de Fevereiro de 1996, com base no relatório introdutivo de Giorgio Liverani, relator.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 29 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por ampla maioria com 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Observações na generalidade

1.1. O Comité aprova a proposta da Comissão, formulando, embora, as seguintes observações.

1.2. A proposta de directiva constitui um complemento da Directiva 94/9/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre aparelhos e sistemas de protecção destinados a ser utilizados em atmosferas potencialmente explosivas. Em 1992, o Comité tinha-se já pronunciado sobre esta directiva baseada no artigo 100º-A, que prevê a realização do mercado interno mediante a supressão dos entraves técnicos às trocas (CES 356/92).

1.2.1. A proposta em análise é, pois, complementar e diz respeito às condições de utilização dos aparelhos e

[1] JO nº C 332 de 9. 12. 1995, p. 10.

sistemas de protecção. Na realidade, como se afirmou no parecer do Comité de 1992 (pontos 2.2.1 e 2.2.2), seria melhor que as duas directivas «protecção» e «utilização» tivessem sido elaboradas ao mesmo tempo.

1.3. A proposta em exame foi elaborada após ampla consulta aos parceiros sociais, às organizações e entidades interessadas e ao Comité Consultivo para a Segurança, Higiene e Protecção da Saúde.

1.4. A proposta de directiva não contraria o princípio de subsidiariedade, uma vez que só uma acção comunitária pode garantir em todos os Estados-Membros um nível mínimo e comum de protecção dos trabalhadores prevenindo uma aplicação desigual das normas de protecção dos diferentes Estados-Membros.

1.5. O Comité avalia favoravelmente o carácter conciso e claro da proposta de directiva que, nos termos do 3º parágrafo do artigo 189º do Tratado, vincula os Estados-Membros no que respeita aos resultados a atingir, sem prejuízo da competência dos órgãos nacionais e dos parceiros sociais relativamente à forma e aos meios de transposição.

1.6. Os «Considerandos» no preâmbulo da proposta de directiva evidenciam as motivações de particular interesse que estão na base das medidas avançadas. A este propósito, o Comité chama a atenção da Comissão para a exigência de uniformizar os textos dos «considerandos» nas diversas versões linguísticas (faltam, por exemplo, alguns considerandos na versão italiana).

1.7. O Comité sublinha também as considerações que ressaltam do estudo de avaliação anexo à proposta apresentada sobre o impacto da directiva nas empresas, em particular, no que respeita à exigência de ter em consideração a situação específica das pequenas e médias empresas e das empresas artesanais.

2. Observações na especialidade

2.1. No que respeita à definição de atmosferas potencialmente explosivas (mistura do ar com sustâncias inflamáveis: art. 2º) faz-se referência ao artigo 1º da Directiva 94/9, e toma-se nota do facto de estarem excluídas do âmbito de aplicação as «substâncias quimicamente instáveis» (que contêm oxigénio e combustível), que, em contrapartida, constituem objecto da proposta de directiva «agentes químicos» (COM(95) 155 final), sobre a qual o Comité já se pronunciou (CES 1169/93).

2.1.1. Uma vez que está assegurada a separação nítida entre os dois campos de riscos de explosão, o Comité convida a Comissão e o Conselho a reforçarem a inclusão dos riscos de explosão devidos a substâncias químicas que contêm oxigénio e combustível na dita proposta «agentes químicos» e a velarem por que não subsista qualquer incerteza nem haja sobreposição entre ela e a proposta ora em apreço.

2.2. A fim de salvaguardar e proteger a saúde dos trabalhadores, o artigo 4º define uma série de obrigações gerais e específicas da entidade patronal, que se referem em particular aos artigos 6º, 9º e 10º da Directiva-Quadro 89/391/CE. Por outro lado, o Comité chama a atenção da Comissão para a importância e validade, para efeitos de prevenção, da menção na directiva em exame do artigo 8º (entre as obrigações da entidade patronal) e do artigo 13º (obrigações dos trabalhadores) da directiva-quadro.

2.2.1. O Comité sugere também que a Comissão adopte, em todas as línguas, a terminologia «vigilância apropriada», em vez de «vigilância responsável» [1], a garantir nos ambientes de trabalho onde se podem tornar atmosferas potencialmente explosivas (nº 1, segundo travessão do art. 4º). O termo «apropriado» parece, com efeito, mais amplo e global para as medidas a adoptar e que deveriam prever, além da presença humana, o recurso a instrumentos e tecnologias modernas, no âmbito da responsabilidade do empregador previsto no artigo 6º da directiva-quadro.

2.3. O Comité toma nota de que a classificação em zonas das áreas onde podem existir atmosferas explosivas e respectivos parâmetros (de que trata o artigo 5º, bem como os Anexos I, IIB e IV) tem um carácter internacional e deriva das normas ISO (International Standard Organization) e IEC [International Electrotechnical Commission [2]]. Estes parâmetros deveriam ser suficientemente precisos a fim de favorecer uma harmonização eficaz.

2.4. No que respeita aos nºs 1 e 2 do artigo 9º (equipamentos novos destinados a serem utilizados em áreas onde podem formar-se atmosferas potencialmente explosivas), o Comité toma nota de que a data de 30 de Junho de 2003 foi a data fixada por exigências de comercialização e de normalização do CEN e do Cenelec, nos termos do artigo 100º-A do Tratado e com a já citada Directiva 94/9.

2.4.1. O Comité salienta que as prescrições mínimas previstas na directiva em apreço devem aplicar-se, sem período de transição, à data da entrada em vigor da directiva quando se tratar da primeira utilização de um local de trabalho ou em caso de modificações, alargamentos e/ou reestruturações das empresas (nºs 3 e 5 do artigo 9º). Para os locais de trabalho e equipamentos já utilizados à data da entrada em vigor da directiva, o nº 4 do artigo 9º prevê um período de transição de três anos para que sejam satisfeitas as prescrições mínimas.

---

[1] N.T.: Referência à versão francesa «surveillance responsable»; na versão portuguesa a expressão correspondente é «supervisão de um responsável».

[2] N.T.: CEI (Comissão Electrotécnica Internacional).

2.4.2. A fim de facilitar o acatamento pelas PME, sobretudo artesanais, das disposições da directiva, o CES insiste na necessidade de que os Estados-Membros forneçam às PME informações e apoio técnico e administrativo à aplicação integral e pronta das referidas disposições. Neste contexto, é essencial para uma plena implementação da directiva que os parceiros sociais desenvolvam, localmente, uma acção negociadora: a execução rápida do programa SAFE nas PME deve ser apoiada activamente pelos parceiros sociais e poderá, eventualmente, contribuir para a aplicação das disposições da directiva.

2.5. Com respeito às adaptações de carácter técnico dos anexos (art. 10º), o Comité toma nota do procedimento previsto no artigo 17º da Directiva-Quadro 89/391/CEE. Podendo tais adaptações ter implicações políticas, o Comité insiste na importância do papel dos parceiros sociais. Neste contexto, a função do Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde deverá ser cada vez mais evidenciada na fase de aplicação da directiva. O Comité Económico e Social propõe que a Comissão lhe solicite um parecer prévio.

2.6. O Comité salienta que o vademecum ilustrativo das prescrições previsto no artigo 11º pode tornar-se um instrumento útil de prevenção dos acidentes e augura-lhe ampla difusão. Insiste em que o Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde seja associado à preparação do vademecum antes da sua apresentação ao Conselho e da aplicação do procedimento previsto no artigo 17º da Directiva 89/391/CE, bem como à sua actualização, devendo a publicação ocorrer imediatamente após a adopção da directiva.

Bruxelas, 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao direito dos nacionais de países terceiros de viajarem na Comunidade» [1]

(96/C 153/08)

Em 4 de Outubro de 1995, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, incumbida dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 15 de Fevereiro de 1996 (relator: G. Vinay).

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por maioria, com 3 votos contra e 10 abstenções.

1. Antecedentes

1.1. A necessidade de reconhecer aos nacionais de países terceiros (especialmente aos emigrantes) o direito de circulação na Comunidade foi defendida pelo Comité no seu parecer de iniciativa de 24 de Abril de 1991 sobre o «Estatuto dos trabalhadores migrantes — Países terceiros» [2] e no aditamento a parecer de 26 de Setembro de 1991 [3].

1.2. O Parlamento Europeu, na sua resolução sobre a cidadania da União, de 14 de Junho de 1991 [4], apresentou uma solicitação concreta no mesmo sentido.

1.3. Na Comunicação sobre a «Imigração», de 23 de Outubro de 1991 [5], a Comissão, observando que a lógica do mercado interno pressupunha a eliminação de alguns obstáculos jurídicos que subordinam o exercício de determinados direitos ao requisito da nacionalidade, apresentou algumas propostas no sentido indicado pelo Comité e pelo Parlamento.

1.4. Posteriormente, o Parlamento reafirmou as mesmas orientações em diversas resoluções, desde a relativa à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à livre circulação das pessoas na Comunidade Europeia, de 19 de Novembro de 1992 [6], até à recente resolução (Setembro de 1995) sobre a comunicação da Comissão sobre as «Políticas de imigração e de asilo» [7].

1.5. Nesta última comunicação (23 de Fevereiro de 1994) [8], a Comissão anunciou a intenção de apresentar uma proposta com o objectivo de permitir que os cidadãos estrangeiros com residência legal num Estado-Membro pudessem circular na Comunidade sem necessidade de obtenção de visto.

1.6. No parecer de 24 de Março de 1994 sobre o «Livro Verde sobre a Política Social Europeia: Opções para a União» [9], o Comité reafirmou as recomendações formuladas nos pareceres de 1991.

1.7. A proposta de directiva objecto do presente parecer concretiza a intenção da Comissão mencionada no ponto 1.4.

2. Fundamento e objectivos da proposta de directiva

2.1. O objectivo da proposta de directiva em exame é conferir aos cidadãos de países terceiros o «direito de viajar» na Comunidade. Presentemente, esse direito não existe. As deslocações destes cidadãos de um Estado-Membro para outro — mesmo em trânsito ou para uma estadia de curta duração — só podem ser

---

(1) JO nº C 306 de 17. 11. 1995, p. 5.
(2) CES 560/91 — JO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 12.
(3) CES 1122/91 — JO nº C 339 de 31. 12. 1991.
(4) Resolução A3-139/91 — JO nº C 183 de 15. 7. 1991, p. 473.
(5) SEC(91) 1855 final.
(6) Resolução A3-0284/92 — JO nº C 337 de 21. 12. 1992, p. 211.
(7) Resolução A4-0169/95 — JO (ainda não publicado).
No ponto 40 pode ler-se: insta para que se dê prioridade ao reforço da situação jurídica dos nacionais de países terceiros legalmente residentes num dos Estados-Membros; reitera o ponto de vista de que a liberdade de circulação na União deve ser assegurada a todos os cidadãos legalmente residentes num Estado-Membro, independentemente da sua origem, nacionalidade, religião ou cor da pele; solicita que a Comissão apresente, antes de 1 de Janeiro de 1996, propostas nesse sentido, bem como um inventário das disposições legislativas que discriminam os nacionais de países terceiros em relação aos cidadãos da União e das possibilidades de lhes ser facultado o acesso à cidadania europeia.
(8) COM(94) 23 final.
(9) CES 387/94 — JO nº C 148 de 30. 5. 1994.

autorizadas com base nas disposições vigentes nos diversos Estados-Membros.

2.2. Para todos os cidadãos da União, trata-se de um direito adquirido, tanto juridicamente (1) como de facto, se bem que os controlos nas fronteiras internas constituam ainda um obstáculo ao seu pleno exercício (excepto nos países que aplicam o Acordo de Schengen). O mesmo não acontece em relação aos nacionais de países terceiros legalmente presentes no território de um Estado-Membro. A possibilidade de se deslocarem de um Estado-Membro para outro está, actualmente, sujeita a outras condições estabelecidas pelos Estados-Membros (particularmente a obtenção de vistos). Tais condições, não harmonizadas entre Estados-Membros, constituem obstáculos concretos à circulação dos cidadãos de países terceiros. A directiva deveria permitir a eliminação de tais obstáculos.

2.3. Por que deve a Comunidade preocupar-se em assegurar aos cidadãos de países terceiros o direito de viajar? No entender do Comité, por duas ordens de razões.

2.3.1. Em primeiro lugar, não se pode descurar o alcance geral do princípio do direito de viajar, não apenas enquanto direito humano universal reflectido, inclusivamente, nas convenções internacionais (2), mas também porque o direito de as pessoas se deslocarem num mundo hoje definido como uma «aldeia» e numa sociedade que se pretende cada vez mais «aberta» é uma aquisição de civilização que faz parte do actual sentir comum. Assim, sendo o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais um dos princípios básicos da União Europeia, se, por um lado, a Comunidade deve mobilizar-se no sentido de promover esses direitos na comunidade internacional, não pode, por outro lado, eximir-se a assegurá-los quando isso dependa da sua própria jurisdição, como no caso vertente (3).

2.3.2. Em segundo lugar, o direito de os cidadãos de países terceiros viajarem na Comunidade tem um forte impacto sobre o funcionamento do mercado interno. Com efeito, os requisitos impostos pelas disposições vigentes nos Estados-Membros, a que já se fez referência, implicam uma limitação substancial das possibilidades de acesso ao mercado interno para um número considerável de nacionais de países terceiros legalmente presentes num Estado-Membro. É evidente que tal limitação reduz a eficácia de funcionamento do mercado interno e as suas potencialidades de desenvolvimento.

3. A proposta de directiva

3.1. O Comité subscreve a proposta da Comissão de eliminar os actuais obstáculos à circulação dos cidadãos de países terceiros, aplicando nas fronteiras internas, por analogia, os mesmos critérios adoptados no âmbito das medidas relativas à transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros. Alude-se, em particular, ao regulamento (aprovado recentemente) que determina quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de um visto (Regulamento «Vistos») (4), e à denominada Convenção «Fronteiras Externas» (ainda não aprovada) (5). Como é sabido, o conjunto destas medidas introduz dois princípios:

a) equivalência entre os títulos de residência concedidos pelos Estados-Membros e os vistos;

b) reconhecimento mútuo do visto com base numa harmonização dos critérios de concessão que dê lugar a vistos válidos em toda a Comunidade.

3.2. Com base nos princípios enunciados, a directiva proposta permitirá que os cidadãos de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro se desloquem para outro Estado-Membro, desde que sejam detentores de um título de residência, sem terem de

(1) As actuais disposições de aplicação do Tratado CE relativas à livre circulação das pessoas subordinam o exercício do direito de viajar dos beneficiários do direito comunitário à apresentação — no momento da transposição das fronteiras de um Estado-Membro — de um documento de identificação válido. Não afectam, todavia, o direito de viajar, porquanto não comportam qualquer poder discricionário das autoridades do Estado-Membro em questão, contrariamente ao que acontece em relação a um grande número de cidadãos de países terceiros aos quais o visto pode ou não ser concedido.

(2) Na Declaração dos Direitos do Homem de 1948, no Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos de 1966 e no Protocolo nº 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, reconhece-se que toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país. A obrigação de acolher um cidadão estrangeiro apenas se aplica, tanto no âmbito da Declaração como das subsequentes Convenções das Nações Unidas, aos cidadãos que apresentem um pedido de asilo. No documento final da Conferência de Viena da CSCE (Janeiro de 1989), os Estados participantes, ao reafirmarem os referidos direitos, comprometeram-se a não exercer a faculdade de limitar a liberdade de circulação senão em casos excepcionais e a pugnar por que as suas próprias políticas de entrada favoreçam os denominados «contactos entre as pessoas» (encontros familiares, casamentos, etc.). Ainda que, no quadro dos aludidos instrumentos, as disposições juridicamente vinculativas não sejam suficientes para uma definição completa do direito de viajar, é evidente que configuram um direito humano.

(3) Dadas as competências da Comunidade no conjunto do território dos Estados-Membros, o direito de viajar no interior da Comunidade pode ser assimilado ao direito — sancionado pelas convenções internacionais referidas na nota anterior — que assiste a qualquer pessoas que se encontre legalmente no território de um Estado-Membro de nele circular livremente.

(4) Regulamento (CE) nº 231/95 do Conselho, de 25 de Setembro de 1995, JO nº L 234 de 3. 10. 1995, p. 1, que determina quais os países e quais os cidadãos que devem munir-se de um visto para transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros.

(5) Proposta de Decisão, baseada no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que estabelece a Convenção relativa à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros (COM(93) 684 final), apresentada pela Comissão em 10 de Dezembro de 1993 — JO nº C 11 de 15. 1. 1994, p. 6.

solicitar um visto. Por outro lado, os cidadãos de países terceiros que entrem na Comunidade munidos de um visto (mutuamente reconhecido e válido para a transposição das fronteiras externas) concedido por um Estado-Membro, deixarão de necessitar de vistos dos demais Estados-Membros cujas fronteiras internas pretendem transpor.

3.3. Note-se que o Acordo de Schengen prevê um dispositivo análogo, aplicado por alguns Estados-Membros.

3.4. A Comissão refere, a justo título, que a entrada em vigor das medidas supracitadas, relativas à transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros, não elimina a necessidade de um dispositivo análogo para as fronteiras internas, como o que é proposto. A sua entrada em vigor sem tal dispositivo criaria uma situação absurda em que um cidadão de um país terceiro poderia transpor as fronteiras externas de um Estado-Membro com um título de residência ou com um visto concedido por outro Estado-Membro, enquanto o mesmo cidadão, para entrar no mesmo Estado-Membro através de uma fronteira interna, teria de munir-se de um visto concedido por este Estado-Membro. Consequentemente, seria mais fácil entrar nos Estados-Membros através das suas fronteiras externas do que através das fronteiras internas.

3.5. Assim, o Comité concorda com a definição de «direito de viajar» que, neste caso, a proposta de directiva configura como o direito de atravessar as fronteiras internas da Comunidade e de se deslocar no território de um Estado-Membro ou nele permanecer por um breve período, sem que o beneficiário tenha de obter um visto do ou dos Estados-Membros em cujo território exerça esse direito.

3.6. À luz desta definição, é evidente que a proposta de directiva não diz minimamente respeito nem afecta:

— as condições de entrada através das fronteiras externas dos Estados-Membros, que são estabelecidas por outras vias: o Regulamento «Vistos», a Convenção «Fronteiras Externas», a Convenção de Dublim (direito de asilo) [1] e a Convenção relativa a um Sistema de Informação Europeu [2];

— as estadias de longa duração, o acesso ao mercado de trabalho e o exercício de actividades por conta própria por cidadãos de países terceiros, nem, de uma forma mais geral, as políticas em matéria de migração, que continuam a ser, fundamentalmente, da competência dos Estados-Membros. A este propósito, cabe recordar que o Comité defendeu, por diversas vezes e com determinação, a necessidade de uma política comunitária de imigração, e que, no parecer de Setembro de 1994 sobre a comunicação da Comissão sobre «Políticas de imigração e de asilo», recomendou que a CIG de 1996 incluísse esta questão na revisão do Tratado [3];

— os controlos das pessoas nas fronteiras internas; com efeito, os objectivos da directiva serão plenamente alcançados quer se suprimam quer se mantenham estes controlos.

3.7. O Comité concorda que o direito de viajar, como definido para efeitos da directiva, apenas seja conferido aos nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente no território de um Estado-Membro. A negação do direito de viajar a quem tenha entrado ou resida ilegalmente no território de um Estado-Membro, bem como as disposições em matéria de expulsão previstas na proposta da Comissão, não só constituem uma garantia contra qualquer preocupação quanto a eventuais incidências da directiva na imigração clandestina como configuram um instrumento adicional de luta contra este fenómeno.

3.8. Por último, recorde-se que a directiva não abrange os nacionais dos países terceiros subscritores do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, os quais, enquanto beneficiários do direito comunitário, gozam, em matéria de entrada e de permanência num Estado-Membro, de direitos idênticos aos dos cidadãos dos Estados-Membros.

4. O direito de viajar dos nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro

4.1. Ao abordar os problemas dos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, o Comité sempre se inspirou no princípio da igualdade de direitos e de oportunidades com os cidadãos comunitários. A igualdade é, naturalmente, entendida como tendência de um processo gradual mas seguro, que assenta, simultaneamente, em alguns pontos fixos. Um deles é, precisamente, a igualdade de direitos em matéria de circulação na Comunidade. Neste sentido, o Comité afirmou em 1991, e reafirmou em 1994, que os imigrantes com residência legal num Estado-Membro deverão poder circular na Comunidade em condições idênticas às aplicáveis aos cidadãos comunitários. Para tanto, deverão ser abolidos, desde já, os vistos para as deslocações intracomunitárias.

4.2. Não só a Comissão e o Parlamento partilham esta posição como foram apresentadas propostas formais no mesmo sentido ao Conselho Europeu de Cannes, em Junho de 1995, pela Comissão Consultiva sobre Racismo

(1) Convenção que determina o Estado-Membro competente para examinar um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro da Comunidade Europeia (Dublim, 15 de Junho de 1990) — Ver Boletim CE 6-1990. Aguardam-se as últimas ratificações.

(2) Documento não publicado.

(3) CES 1008/94 — JO nº C 393 de 31. 12. 1994.

e Xenofobia, instituída pelo Conselho [1]. Estas propostas foram justificadas pela necessidade de completar o mercado interno ou de eliminar a discriminação de direitos em relação aos cidadãos comunitários [2].

4.3. Por outro lado, este princípio de igualdade de direitos é hoje sufragado pela tendência, que se vai consolidando, para estender aos nacionais de países terceiros com residência legal alguns direitos decorrentes da cidadania europeia, alargando-se, por consequência, este conceito. São disso testemunho os artigos 138º-D e 138º-E do Tratado de Maastricht, que estendem o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu e de apresentar queixas ao Provedor de Justiça a qualquer cidadão da União, bem como a qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro.

4.4. A desigualdade em matéria de direito de viajar é um dado negativo, tanto no plano dos princípios como pelas suas consequências práticas. Dá, com efeito, origem a discriminações em diversos âmbitos.

4.4.1. Antes de mais, no âmbito familiar. São inúmeros os casos de familiares de cidadãos da União, que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro mas beneficiando, por via derivada, do direito de entrada e de estadia de que gozam os cidadãos da União, vêem limitadas as suas possibilidades de circulação na Comunidade pelo facto de lhes ser sempre exigido um visto.

4.4.2. Em segundo lugar, no acesso ao mercado interno. A obrigação de visto limita as possibilidades de os cidadãos não comunitários se deslocarem para outro Estado-Membro:

— para adquirir mercadorias, como postula a lógica do mercado interno;

— para prestar serviços, o que lhes é explicitamente autorizado pelo artigo 59º do Tratado [3];

— para usufruir de serviços, o que é igualmente autorizado pelo Tratado CE, a partir do momento em que o Tribunal de Justiça estabeleceu que a livre prestação de serviços inclui a liberdade, por parte dos destinatários dos serviços, de se transferirem para outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço sem quaisquer restrições [4]. Se se considerar que os turistas, os beneficiários de tratamentos médicos e todos quantos efectuam viagens de estudo ou de negócios, devem ser considerados destinatários de serviços [4], pode imaginar-se a amplitude da discriminação de que estes cidadãos são objecto e o prejuízo económico sofrido por diversas categorias de agentes económicos e de profissões liberais europeias, dado que residem legalmente na União Europeia mais de 9 milhões de nacionais de países terceiros.

4.4.3. O destacamento de trabalhadores não comunitários residentes num Estado-Membro no âmbito da prestação de serviços constitui outro caso difícil. Se, por um lado, as dificuldades de ordem prática suscitadas pela obtenção de vistos (muitas vezes necessários em prazos muito curtos) põem em dificuldades as empresas que operam noutro Estado-Membro relativamente às empresas nacionais — criando, assim, situações de distorção da concorrência — colocam, por outro lado, os trabalhadores em questão em condições de inferioridade, inclusive no mercado de trabalho do Estado de residência. Com efeito, uma empresa que exerça, frequentemente, actividade neste sector pode ser levada a contratar, preferencialmente, trabalhadores igualmente provenientes de países terceiros mas que não estejam sujeitos à obrigação de visto.

5. O direito de viajar dos nacionais de países terceiros não residentes num Estado-Membro

5.1. A proposta de directiva tem também por objectivo permitir a circulação na Comunidade dos nacionais de países terceiros que tenham entrado legalmente num Estado-Membro, com ou sem visto, para uma estadia de curta duração.

5.1.1. No primeiro caso (entrada com visto), a deslocação para outros Estados-Membros — durante o curto período concedido à entrada (três meses) — deve tratar-se de um visto válido em toda a Comunidade, nos

---

(1) No relatório apresentado ao Conselho Europeu de Cannes, a Comissão Consultiva sobre o Racismo e a Xenofobia propõe que o Conselho de Ministros confira o direito de livre circulação no interior da União aos cidadãos extracomunitários que residam legalmente no território de um Estado-Membro e sejam detentores de um documento que o ateste.

(2) Aplicar o direito comunitário ao conjunto de cidadãos de outros países que não possuem a nacionalidade de um dos Estados-Membros e que residem permanentemente no território de um Estado-Membro constituiria um progresso lógico no sentido da conclusão do mercado interno. Não é lógico que os intervenientes no processo económico comunitário, seja como consumidores seja como fornecedores de serviços, não sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, o que, de resto, parece contradizer o princípio de mercado livre (Capítulo III, nº 6, do relatório mencionado no ponto 1).

(3) «O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode determinar que as disposições do presente capítulo são extensivas aos prestadores de serviços nacionais de um Estado terceiro e estabelecidos na Comunidade». Convém notar que, até hoje, este artigo ainda não teve aplicação prática.

(4) Acórdão do Tribunal de 31 de Janeiro de 1994, processos apensos 286/82 e 26/83, G. Luisi e G. Carlone contra o Ministério do Tesouro, decisão judicial, nº 16 — Recolha 1984, p. 403.

termos do Regulamento «Vistos» e da Convenção «Fronteiras Externas».

5.1.1.1. Não estando ainda harmonizadas as políticas nacionais em matéria de vistos [1], pode dar-se o caso de o visto exigido pelo Estado-Membro onde se efectua a primeira entrada não ser requerido por todos os demais Estados-Membros. Nesse caso, as deslocações sem visto apenas serão autorizadas nos Estados-Membros que o não exijam. Por exemplo, um australiano que pretenda entrar em França tem de obter um visto, mas, uma vez em França, pode deslocar-se para todos os demais Estados-Membros (à excepção da Espanha) sem necessidade de visto. Caso pretenda entrar em Espanha, terá de obter um visto concedido pelas autoridades espanholas.

5.1.2. No segundo caso (entrada sem visto), há duas situações possíveis.

5.1.2.1. Primeira: o visto não é exigido por nenhum Estado-Membro. As deslocações são autorizadas sem visto, sempre dentro do prazo de três meses.

5.1.2.2. Segunda: o visto não é exigido no Estado-Membro de entrada mas é-o noutros Estados-Membros. A circulação sem visto apenas é autorizada nos países que o não exigem.

5.1.3. Os casos referidos nos pontos 5.1.1.1 e 5.1.2.2 comportam ainda importantes e, em muitos aspectos, inúteis limitações ao direito de viajar, mesmo quando a directiva entrar em vigor. O Comité espera que se trate de uma fase de transição de curta duração e solicita que a Comissão e o Conselho promovam, logo que possível, a completa harmonização das políticas em matéria de vistos.

5.1.4. O Comité está consciente de que a directiva objecto do presente parecer conferirá o direito de viajar com um só visto válido em toda a Comunidade aos nacionais de um número de países terceiros superior ao previsto no Acordo de Schengen. Com efeito, a lista negativa do Regulamento «Vistos» é menor do que a de Schengen (nela já não figuram, por exemplo, muitos dos países membros da Commonwealth britânica que constam da lista negativa de Schengen). O Comité considera tratar-se de um progresso.

5.1.5. O Comité salienta o interesse de que a concessão do direito de viajar aos nacionais de países terceiros não residentes, mas legalmente presentes, num Estado-Membro se reveste para o pleno e correcto funcionamento do mercado interno. Não se pode, com efeito, ignorar que a maior parte destas breves estadias se realiza por motivos de turismo, negócios, estudo, saúde, etc. Assim, uma abordagem da questão do direito de viajar que o associe unicamente à imigração afigura-se, no mínimo, redutora, tanto mais que o Regulamento «Vistos» impõe a obrigação de visto a muitos países terceiros que não são países de emigração (basta pensar nos países do Golfo).

6. Base jurídica

6.1. Face aos argumentos aduzidos, é evidente que a directiva visa a realização dos objectivos enunciados no artigo 7º-A do Tratado.

6.2. Assim, o Comité concorda que a base jurídica da directiva seja o artigo 100º, como proposto pela Comissão.

6.3. O facto de a directiva ter em conta as soluções adoptadas no âmbito das medidas de acompanhamento ao abrigo do Título VI do Tratado da UE não deve induzir no erro de atribuir à directiva efeitos que extravasem o âmbito do Tratado CE e as competências da Comunidade. O Comité opõe-se, por conseguinte, a qualquer hipótese de instrumentos mistos (primeiro e terceiro pilares).

7. Observações e propostas

7.1. A proposta de directiva prevê — tanto para os residentes num Estado-Membro como para os demais cidadãos de países terceiros — entre as condições necessárias para poder beneficiar do direito de viajar, a de dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de estadia ou de trânsito como para o regresso ao Estado-Membro de partida ou para viajar para um país terceiro. O Comité exprime perplexidade em relação ao modo como esta questão é abordada na proposta de directiva, inclusivamente no tocante às suas consequências práticas.

7.1.1. Com efeito, nos caso de cidadãos legalmente residentes num Estado-Membro, o Comité entende que, por analogia com o Direito Comunitário, o título de residência, só por si, deve conferir o direito de viajar, sem que este fique juridicamente sujeito a condições como a de dispor de meios de subsistência [2].

7.1.2. No caso dos cidadãos de países terceiros não residentes num Estado-Membro, o requisito de disponibilidade de meios de subsistência é imposto no momento da primeira entrada na Comunidade, juntamente com o visto: hoje, em conformidade com as normas nacionais, futuramente nos termos da Convenção «Fronteiras Externas». Com efeito, além das

[1] O Regulamento «Vistos» estabelece, por um lado, uma lista negativa (países terceiros cujos nacionais carecem de visto de entrada em todos os Estados-Membros) e, por outro lado, a faculdade de os Estados-Membros estenderem a obrigação de visto aos nacionais de países terceiros não constantes da referida lista.

[2] Relativamente a certas categorias de cidadãos comunitários (pensionistas, beneficiários de rendas e outras pessoas não activas), a prova de meios de subsistência suficientes está prevista, mas apenas para o exercício do direito de estadia, não do direito de viajar.

condições de estadia declaradas, no momento da transposição das fronteiras externas há que provar «dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de permanência ou de trânsito pretendidos como para o regresso ao país de origem ou para a viagem para um país terceiro no qual a sua admissão esteja garantida, ou poder obtê-los legalmente» (1). É evidente que se deve considerar que este requisito já foi satisfeito, não sendo, pois, necessário voltar a impô-lo nas deslocações intracomunitárias.

7.1.3. É evidente que pode sempre dar-se o caso de o cidadão de um país terceiro que exerce o direito de viajar poder vir a não dispor, por uma ou outra razão, de meios de subsistência. Neste caso, importa garantir aos Estados-Membros que o cidadão em questão não poderá recorrer à assistência pública. Por outro lado, não se podem multiplicar os controlos policiais, restringindo assim o exercício do direito de viajar, apenas por se presumir que o cidadão que não dispõe de meios de subsistência poderá vir a obtê-los de forma ilícita.

7.1.4. Se, além disso, se considerar que a maior parte dos Estados-Membros subscritores do Acordo de Schengen já suprimiram os controlos nas fronteiras internas e que, futuramente, todos os Estados-Membros os suprimirão, conclui-se que a condição estabelecida na proposta de directiva para que os cidadãos de países terceiros — residentes ou não — possam exercer o direito de viajar apenas poderá ser verificada por meio de controlos efectuados no território dos Estados-Membros, o que significa incumbir as forças da ordem de intensificarem os controlos das pessoas. Isto seria difícil em Estados-Membros onde, presentemente, as forças da ordem não têm esses poderes, e a proposta no sentido de os introduzir não teria aceitação geral; também seria ilógico, visto que os controlos nas fronteiras que estão a ser suprimidos seriam simplesmente substituídos por controlos internos. Por outro lado, dado que tais controlos não poderiam ser efectuados segundo métodos objectivos, orientar-se-iam, inevitavelmente, para as pessoas que, pela sua aparência, não parecessem ser cidadãos nacionais. Na prática, a norma em questão assumiria, de facto, uma odiosa conotação de discriminação racial que prejudicaria, em última análise, os cidadãos da União pertencentes a minorias raciais ou mesmo com traços somáticos diferentes dos da maioria da população. Tudo isto estaria em flagrante contradição com os esforços que a Comunidade tem vindo a envidar, de há vários anos a esta parte, para eliminar, inclusive na administração pública, atitudes que possam ter carácter de discriminação racial (2). A este propósito, o Comité aproveita a oportunidade para solicitar à Comissão e ao Conselho a verificação atenta, no âmbito da luta contra o racismo e a xenofobia, da difusão de formas de controlo nem sempre pertinentes que se concentram nas minorias étnicas e raciais e nos imigrantes.

7.1.5. Decorre do exposto que o Comité concorda com o princípio de que o cidadão de um país terceiro que exerce o direito de viajar deve dispor de, ou obter legalmente, meios de subsistência suficientes para a sua estadia e para as suas deslocações. Não considera, porém, que a esta obrigação deva corresponder a de fazer prova da disponibilidade de tais meios a todo o momento, dado que isso implicaria a intensificação dos controlos policiais, o que acabaria, por um lado, por limitar o direito de viajar e, por outro lado, por assumir, inevitavelmente, aspectos de discriminação racial. Por estas razões, o Comité propõe a supressão do segundo travessão do nº 1 do artigo 3º, bem como as referências que lhe são feitas nos nºs 1 e 2 do artigo 4º da proposta de directiva, e a inclusão de um novo artigo com a seguinte redacção: «Os cidadãos de países terceiros que exerçam o direito de viajar devem dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de permanência ou de trânsito pretendidos como para o regresso ao Estado-Membro que emitiu o título de residência ou para a viagem para um país terceiro no qual a sua admissão esteja garantida, ou poder obtê-los legalmente. Por conseguinte, o direito de viajar não confere o direito de recorrer à assistência pública do Estado-Membro em cujo território se efectua a viagem.»

7.2. O Comité concorda com as razões que levaram a Comissão a não introduzir automaticamente na directiva a disposição do projecto de Convenção «Fronteiras Externas» segundo a qual a validade residual do título de residência deve ser superior a quatro meses no momento da entrada (3).

7.3. O Comité gostaria de chamar a atenção da Comissão e do Conselho para o caso dos nacionais de países terceiros residentes nos estados subscritores do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu. Segundo a lógica de extensão do mercado interno ao EEE, o direito de viajar no interior da Comunidade deveria ser alargado

(1) Convenção «Fronteiras Externas», alínea e), artigo 7º — JO nº C 11 de 15. 1. 1994.

(2) Na sua Resolução sobre o racismo, a xenofobia e o antisemitismo, de 27 de Abril de 1995, o Parlamento Europeu insta os Estados-Membros a instruírem os assistentes sociais, as corporações policiais e a magistratura para que adoptem um comportamento em relação às minorias na União Europeia que respeite a dignidade humana e a adoptarem medidas destinadas a combater eventuais infracções (B4-0731/95, nº 10) — JO nº C 126 de 22. 5. 1995, p. 76.

(3) Ver nº 33 da exposição de motivos da proposta de directiva (COM(95) 346 final).

a estes cidadãos, tanto mais que já podem transpor livremente as fronteiras de alguns Estados-Membros (1).

7.4. O Comité aceita que, no âmbito do direito de viajar dos nacionais de países terceiros, se preveja a expulsão em caso de irregularidades no que respeita ao requisito de posse de um título de residência ou de um visto, caso este seja exigido.

7.5. O Comité está igualmente de acordo com as disposições (nº 3 do artigo 3º e nº 5 do artigo 4º) que prevêem a expulsão dos cidadãos de países terceiros que constituam uma ameaça para a ordem pública. Solicita, porém, que, ao adoptar tal medida, se respeite a noção de «ameaça para a ordem pública», definida pelas disposições da Directiva 64/221, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça (2).

7.6. O Comité defende ainda que, em todos os casos de expulsão previstos na directiva, se garanta explicitamente ao cidadão atingido por tal medida o direito de intentar uma acção judicial e de nomear um representante legal, como previsto nas convenções internacionais (3) e em conformidade com as disposições da Directiva 64/221. Esse recurso, a pedido do interessado, deveria poder ter efeito suspensivo.

7.7. Apraz ao Comité que a Comissão não tenha introduzido na proposta de directiva a obrigação de as pessoas que exercem o direito de viajar notificarem a sua presença no território do Estado-Membro para o qual se deslocam, contrariamente ao previsto na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. No que diz respeito ao artigo 5º da proposta de directiva, o Comité espera que se proceda, no mais curto prazo, à uniformização das disposições em questão ao nível comunitário, incluindo as relativas aos cidadãos dos Estados-Membros.

8. Conclusões

8.1. À luz das considerações e observações expendidas, o Comité dá parecer favorável à proposta de directiva. Solicita, todavia, que lhe sejam introduzidas as alterações propostas nos pontos precedentes.

8.2. O Comité considera que a directiva em apreço deve ser aprovada independentemente da directiva relativa à supressão dos controlos nas fronteiras internas. Com efeito, como já foi afirmado, o direito de viajar pode ser exercido tanto no caso de supressão como no caso de manutenção dos controlos. Por outro lado, a existência do Acordo de Schengen implica, presentemente, a coexistência de ambos os casos na Comunidade.

8.3. O Comité considera ainda que a directiva pode ser aprovada sem se aguardar pela aprovação das medidas de acompanhamento sobre transposição das fronteiras externas. Entende o Comité, no entanto, que, enquanto a directiva proposta poderá entrar imediatamente em vigor no que se refere aos nacionais de países terceiros legalmente residentes na Comunidade, a sua aplicação aos visitantes deverá ser diferida até à adopção e aplicação das medidas de acompanhamento sobre a transposição das fronteiras externas.

8.4. Assim, o Comité recomenda ao Conselho a aprovação tão célere quanto possível da proposta de directiva, mas tendo em conta as condições atrás enunciadas no que respeita à sua entrada em vigor, de forma a não agravar o atraso com o qual a Comunidade se apresta a colmatar uma grave lacuna na conclusão do mercado interno e na garantia de um direito irrefutável como é o direito de viajar.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

(1) Já existem acordos específicos entre países escandinavos sobre a livre circulação de pessoas.

(2) Directiva do Conselho nº 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, JO nº L 56 de 4. 4. 1964.
O tribunal exclui uma avaliação unilateral por parte dos Estados-Membros sem o controlo das instituições comunitárias. Afirma, ainda, que a noção de ordem pública «pressupõe», em qualquer caso, para além da perturbação da ordem social inerente a qualquer infracção da lei, a existência de uma ameaça real e suficientemente grave a um dos interesses fundamentais da colectividade.
A avaliação da efectividade e gravidade da ameaça deve ser efectuada pelos Estados-Membros segundo os critérios do bom-senso e da proporcionalidade, não podendo as pequenas infracções implicar consequências graves, como, por exemplo, a expulsão.
(Acórdão de 4 de Dezembro de 1974, processo nº 41/74, Van Duyn, Colectânea 1974, p. 1337; acórdão de 26 de Fevereiro de 1975, processo nº 67/74, Bonsignore, Colectânea de 1975, p. 1337; acórdão de 28 de Outubro de 1975, processo nº 36/75, Rutili, Colectânea de 1975, p. 1219; acórdão de 27 de Outubro de 1977, processo nº 30/77, Bouchereau, Colectânea de 1977, p. 1999).

(3) Ver o artigo 13º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos (Nações Unidas, 16 de Dezembro de 1996).

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 94/80/CE do Conselho que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade»

(96/C 153/09)

Em 7 de Fevereiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, foi incumbida de preparar os correspondentes trabalhos. Foi nomeado relator-geral: V. Cal (artigo 20º do Regimento).

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 29 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A presente proposta de Directiva do Conselho adapta a Directiva 94/80/CE com vista a nelas incluir as autarquias dos três novos Estados-Membros, Áustria, Finlândia e Suécia.

1.2. O CES aprova a proposta de Directiva do Conselho.

2. Observações na generalidade

2.1. O CES recorda que esta Directiva bem como a directiva aditada visam concretizar o disposto no artigo 8º-B segundo o qual «qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado».

2.2. O Comité lembra que no que concerne à extensão do sufrágio universal em matéria de poder local devem ser feitas as adaptações necessárias com vista a reforçar o sentimento de participação dos cidadãos na União Europeia bem como a noção de cidadania europeia.

2.3. O CES sublinha a importância da participação dos cidadãos da União na vida do poder local e nas eleições municipais com vista a contribuir para o maior conhecimento mútuo e para estimular a integração daqueles na vida da comunidade local, sendo ainda um contributo para a maior sensibilização dos próprios poderes públicos e das forças políticas para essa realidade.

2.4. O Comité reitera as observações constantes de pareceres anteriores [1] sublinhando a necessidade de salvaguardar o princípio da não discriminação entre os cidadãos comunitários com base na nacionalidade, consagrado no Tratado e confirmado pela jurisprudência existente [2].

Bruxelas, 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

---

[1] JO nº C 393 de 31. 12. 1994; Parecer de 14. 9. 1994.

[2] Acórdão do Tribunal de Justiça da CE, processo C-92/92 e C-362/92.

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 90/539/CEE relativa às condições de polícia sanitária que regem o comércio intracomunitário e as importações de aves de capoeira e de ovos para incubação provenientes de países terceiros», e**

— **a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/494/CEE relativa às condições de polícia sanitária que regem o comércio intracomunitário e as importações provenientes de países terceiros de carnes frescas de aves de capoeira»**

(96/C 153/10)

Em 18 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 8 de Fevereiro de 1996, sendo relator L. Nielsen.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 29 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por grande maioria, dois votos contra e três abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. As Directivas 90/539/CEE e 91/494/CEE introduziram uma série de medidas veterinárias com vista a prevenir a propagação de doenças contagiosas de aves de capoeira no que diz respeito às trocas comerciais intracomunitárias e às importações provenientes de países terceiros de aves de capoeira, ovos para incumbação e carnes frescas de aves de capoeira. Estas disposições abrangem, em princípio, todas as doenças contagiosas das aves de capoeira. No entanto, é feita menção especial às garantias sanitárias para o comércio de aves de capoeira, de carnes frescas de aves de capoeira e de ovos para incubação provenientes dos Estados-Membros ou regiões da UE onde é praticada a vacinação contra a doença de Newcastle e destinados às regiões que beneficiam de um estatuto de não vacinação.

1.2. Estas duas directivas, de conformidade com as disposições constantes do nº 4 do artigo 12º e do nº 1 do artigo 3º-A, deviam ter sido revistas à luz da aplicação das normas harmonizadas aplicáveis às vacinas contra a doença de Newcastle, impreterivelmente até 31 de Dezembro de 1994. As propostas de alteração apresentadas, que pretendem simplificar as garantias veterinárias em vigor e têm a sua origem na Decisão da Comissão 93/152/CEE sobre a harmonização das normas de vacinação, inserem-se neste contexto.

1.3. A Comissão propõe igualmente que seja permitida a importação de aves de capoeira e de ovos para incubação provenientes de países terceiros após um período máximo de quarentena ou isolamento de dois meses. No entanto, propõe simultaneamente que se renuncie às regras que regem a importação de aves de capoeira e de ovos para incubação provenientes de países terceiros, em circunstâncias ainda não definidas.

1.4. Finalmente, face ao risco de doença implícito no comércio dessas aves, propõe-se que as ratites fiquem sujeitas ao regime geral (as transacções em escala reduzida — essencialmente não comerciais — de ratites beneficiavam até à data de isenção).

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité, por razões simultaneamente sanitárias, económicas e de política comercial, preconiza o prosseguimento da harmonização das regras veterinárias a um nível elevado. No seu parecer de 31 de Maio de 1989, anterior à adopção das directivas actualmente em vigor, o Comité insistia na necessidade da definição de um quadro geral para o conjunto da polícia veterinária e sugeria à Comissão a elaboração de uma proposta de «directiva-quadro» para a estratégia global da UE em matéria de polícia veterinária. O Comité, na óptica da experiência adquirida e na perspectiva do alargamento aos países da Europa Central e Oriental, está convencido da necessidade de tal providência.

2.2. No que diz respeito aos prazos previstos pelas Directivas, o Comité considera que cabe à Comissão, ao Conselho e aos Estados-Membros procurar fixar prazos realistas e esforçar-se por respeitá-los. O não cumprimento dos mesmos — o que é, aliás, moeda corrente — deve-se ao não cumprimento das regras por parte das autoridades e de outras pessoas ou instituições envolvidas. Um tal processo poderá ter consequências graves, especialmente no domínio da saúde veterinária.

2.3. Além disso, no caso, por exemplo, da Directiva 90/539/CEE, o Comité lamenta que seja tão difícil e tão demorado obter uma visão de conjunto da situação jurídica actual, bem como das modificações propostas em consequência de correcções anteriores. Por tal motivo, o Comité espera que o Conselho encontre um

meio de possibilitar aos interessados o acesso aos textos revistos, no presente caso por via electrónica.

2.4. A doença de Newcastle é uma doença contagiosa grave das aves de capoeira e a contaminação pode, para além dos contactos directos, fazer-se pelo ar a curta distância. Nos termos da Directiva 92/66/CEE, a luta contra esta doença faz-se pelo abate. A directiva permite, além disso, a vacinação profiláctica. A Dinamarca, a Irlanda, a Irlanda do Norte, a Finlândia e a Suécia optaram por um estatuto de não vacinação, que lhes é reconhecido. A Directiva 92/66/CEE autoriza, ainda, vacinações de urgência para deter a propagação rápida da doença.

2.5. O Comité defende que se caminhe no sentido de conferir a todo o território da UE o estatuto de não-vacinação, pondo assim termo à sua divisão em duas zonas. Entretanto, convém ficar ciente de que as possibilidades práticas para alcançar esse objectivo não se situam num futuro previsível.

2.6. O Conselho aprovou igualmente este objectivo de erradicação das doenças por meio da adopção da Directiva 92/66/CEE que estabelece as medidas comunitárias de combate à doença de Newcastle e a Directiva 92/40/CEE que estabelece as medidas comunitárias de combate à gripe aviária.

2.7. O Comité reconhece que a Decisão da Comisssão 93/152/CEE, fixando os critérios de vacinação contra a pseudopeste aviária (doença de Newcastle), a aplicar no âmbito dos programas de vacinação de rotina, permite a simplificação de certas prescrições em matéria sanitária.

2.8. A proposta de directiva em apreço refere-se mais concretamente às condições de polícia sanitária relativas à importação de aves de capoeira e de carnes frescas de aves de capoeira provenientes de países terceiros. Para o Comité é crucial que esta importação não constitua uma ameaça para o estatuto veterinário e a polícia sanitária vigente na UE.

2.9. Perante o alargamento aos países da Europa Central e Oriental (PECO), é importante que a Comissão se informe desde já sobre a situação da doença nesses países e verifique se estão em condições, tanto do ponto de vista administrativo como a nível da produção, de satisfazer as exigências comunitárias no domínio veterinário, na devida oportunidade.

2.10. Além disso, o Comité é de opinião que a Comissão deverá garantir que, no país de origem, a legislação e os sistemas oficiais de controlo e de autorização respeitantes à utilização de aditivos nos alimentos para aves correspondam minimamente às regras vigentes na UE.

3. Observações na especialidade

3.1. A definição de critérios para a utilização de vacinas contra a doença de Newcastle garantirá que as vacinas vivas e atenuadas, bem como as vacinas inactivadas, preencham as condições dadas. No entanto, mantém-se o risco de a doença ser propagada por animais correctamente vacinados e aparentemente saudáveis. Foi provado cientificamente que é possível um vírus infeccioso transmitir-se, transformar-se, eliminar-se ou encontrar-se em animais correctamente vacinados e aparentemente saudáveis. Nas regiões onde o vírus da doença de Newcastle é inexistente, o método mais eficaz consiste em impedir a introdução do mesmo nas regiões, nas explorações e nos bandos em questão.

A vacinação, ainda que desejável e recomendada, nomeadamente, a nível profiláctico, não deverá, em caso algum, dispensar a boa gestão e o respeito das condições de higiene nos aviários.

3.2. A supressão das garantias particulares previstas pelo número 1 b) do artigo 12º da Directiva 90/539/CEE, relativamente à expedição de pintos do dia provenientes de um Estado-Membro ou de uma região de um Estado-Membro onde é praticada a vacinação para um outro Estado-Membro ou uma região de um Estado-Membro que não a pratica é preocupante em vários sentidos. Na prática, constata-se a existência de vários factores de insegurança, entre os quais o risco de não cumprimento das regras e o risco de contágio, por exemplo, no caso dos pintos do dia. Convém, portanto, exigir uma separação clara dos centros de incubação no que diz respeito à incubação e à eclosão, respectivamente, de pintos do dia vacinados e não vacinados.

3.3. As condições de transmissão vertical do vírus da vacina ainda não estão plenamente esclarecidas. Se as condições de higiene forem boas, o risco de transmissão vertical da doença de Newcastle parece ser muito limitado. Pode-se prever desde logo, conforme é proposto, o abandono da exigência que figura no número 1 a) do artigo 12º respeitante aos ovos para incubação.

3.4. É perfeitamente justificado que as ratites e os seus ovos fiquem sujeitos a normas mais severas de controle do bando de origem, mesmo tratando-se de um comércio de pequena escala. As ratites, como são aves criadas ao ar livre, representam um maior risco. Além disso, são bastante menos conhecidas as manifestações da patologia nesses animais.

3.5. No caso das importações originárias de países terceiros, o Comité sanciona a possibilidade de a Comissão colocar em quarentena ou de isolar por um período de dois meses as aves, os ovos para incubação ou os pintos nascidos desses ovos.

3.6. A razão dada pela Comissão para a renúncia às normas gerais contidas nos artigos 20º a 24º da Directiva 90/539/CEE, relativas às importações provenientes de países terceiros, é que desse modo há a possibilidade de levar em conta situações específicas. Neste contexto, o

Comité insta a Comissão a providenciar no sentido de impedir que essa liberdade prejudique o bom cumprimento das regas veterinárias da UE.

3.7. O Comité recomenda a adopção de medidas estritas tais como a utilização de aves-testemunho.

3.8. A supressão das disposições previstas especificamente no ponto 1 e ponto 6 do artigo 3º-A da Directiva 91/494/CEE, relativamente à expedição de carnes frescas de aves de capoeira, deverá ser considerada como uma consequência aceitável da harmonização das normas de vacinação.

Bruxelas, 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Adoptada uma alteração no decurso do debate, foi substituído o texto seguinte constante do parecer:

Ponto 2.5

A Secção defende que se caminhe no sentido de um estatuto homogéneo, de nível relativamente elevado, em todo o território da UE, pondo-se assim termo à divisão da UE em duas zonas — uma onde a vacinação é prática corrente e a outra onde não o é.

Resultado da votação

Votos a favor: 25, votos contra: 12, abstenções: 7.

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— a «Proposta de directiva do Conselho que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica» (versão codificada),

— a «Proposta de directiva do Conselho relativa às substâncias e produtos indesejáveis na alimentação de animais» (versão codificada), e

— a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos» (versão codificada)

(96/C 153/11)

Em 30 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social, ao abrigo dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Agricultura e Pescas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 8 de Fevereiro de 1995 (relator: M. Strauss).

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. O Comité concorda com a proposta apresentada pela Comissão de codificação de:

— directiva do Conselho que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica (95/0298 CNS);

— directiva do Conselho relativa às substâncias e produtos indesejáveis na alimentação de animais (95/0299 CNS);

— regulamento (CE) do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (95/0300 CNS).

2. O Comité emitiu parecer sobre as propostas iniciais das directivas e do regulamento [1].

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

[1] JO nº C 277 de 10. 9. 1979, p. 19.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de regulamento (CE) do Conselho que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca» (versão codificada)

(96/C 153/12)

Em 30 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, em conformidade com os artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 8 de Fevereiro de 1996 (relator: J. Muñiz Guardado).

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

O Comité aprova a iniciativa da Comissão de proceder à codificação do Regulamento (CEE) nº 3094/86 do Conselho que prevê medidas técnicas de conservação de recursos de pesca que, desde a sua adopção, foi por várias vezes alterado.

Observa o Comité que a proposta em apreço altera uma proposta de codificação apresentada em 20 de Junho de 1991, a qual, até esta data, não teve qualquer sequência junto do Conselho.

Razão por que o Comité convida o Conselho a adoptar esta proposta com brevidade, no intuito de responder à exigência dos operadores do sector de poderem dispor de textos legislativos de fácil leitura.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de batatas de semente» (versão codificada),**

— **a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de beterrabas» (versão codificada),**

— **a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras» (versão codificada), e**

— **a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas forrageiras» (versão codificada)**

(96/C 153/13)

Em 30 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 8 de Fevereiro de 1996, sendo relator A. Stokkers.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. O Comité concorda com as propostas da Comissão no sentido da codificação das:

— directiva do Conselho relativa à comercialização de batatas de semente;

— directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de beterrabas;

— directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras;

— directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de plantas forrageiras.

2. O Comité emitiu pareceres sobre as propostas originais destas directivas nos documentos CES 104/64 e CES 506/68.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— a «Proposta de directiva do Conselho respeitante à comercialização das sementes de produtos hortícolas» (versão codificada),

— a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de cereais» (versão codificada), e

— a «Proposta de directiva do Conselho que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas» (versão codificada)

(96/C 153/14)

Em 30 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Agricultura e Pescas, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 8 de Fevereiro de 1996, sendo relator J. Bento Gonçalves.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão visa sistematizar a codificação dos diferentes textos legislativos relativos à comercialização das sementes na União Europeia, respondendo, assim, à pretensão expressa pelas instâncias comunitárias no sentido da simplificação e da transparência do direito comunitário.

Na sequência dessa pretensão, a Comissão decidiu, em Abril de 1987, proceder à codificação dos actos jurídicos, o mais tardar, após a décima modificação, a fim de tornar a legislação comunitária mais clara e mais compreensível para os utilizadores.

2. Observações na generalidade

2.1. As novas directivas, assim codificadas, substituirão, por conseguinte, os diversos textos anteriores, sobre os quais o CES já emitiu parecer. O conteúdo desses textos manter-se-á inalterado. As eventuais modificações que se impõem quando se trata de proceder a uma codificação dirão respeito apenas à forma.

2.2. A directiva codificada constituirá uma base muito útil para as adaptações jurídicas que se poderão revelar necessárias no futuro.

3. Observações na especialidade

3.1. A proposta [doc. 95/0320(CNS)] visa sistematizar a codificação dos textos legislativos relativos à comercialização das sementes de produtos hortícolas. A sua produção ocupa um lugar importante na agricultura da União Europeia, o que justifica um aumento da qualidade dessas sementes, contribuindo, desse modo, para uma maior produtividade das culturas de produtos hortícolas da Comunidade resultante da aplicação pelos Estados-Membros de regras unificadas e, tanto quanto possível, rigorosas.

3.2. A proposta [doc. 95/0321(CNS)] visa sistematizar a codificação dos textos legislativos relativos à comercialização das sementes de cereais. Os resultados satisfatórios na cultura dos cereais dependem, em grande medida, da utilização de sementes adequadas. Obter-se-á maior produtividade na cultura dos cereais na Comunidade se os Estados-Membros aplicarem regras unificadas e, tanto quanto possível, rigorosas, o que permitirá assegurar sementes de alta qualidade.

3.3. A proposta [doc. 95/0322(CNS)] visa criar, com base nos catálogos nacionais, um catálogo comum das variedades das seguintes espécies de plantas agrícolas: beterrabas, plantas forrageiras, cereais, plantas de batatas e plantas oleaginosas e de fibras. O seu objectivo é melhorar a clareza e a racionalidade do mercado.

3.4. A directiva em apreço não se aplica às variedades, cujas sementes são comprovadamente destinadas à exportação para países terceiros.

4. Conclusões

4.1. O Comité aprova a proposta da Comissão Europeia relativa à:

— directiva do Conselho respeitante à comercialização das sementes de produtos hortícolas;

— directiva do Conselho relativa à comercialização de sementes de cereais;

— directiva do Conselho que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 2075/92 que estabelece a organização comum do mercado no sector do tabaco em rama, e fixa os limiares de garantia para o tabaco em folha por grupo de variedades de tabaco relativamente às colheitas de 1996 e 1997» [1]

(96/C 153/15)

Em 18 de Janeiro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social designou relator-geral V. Zarkinos, incumbido de preparar os correspondentes trabalhos.

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 29 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer sem votos contra e 24 abstenções.

1. Introdução

No documento em apreço, a Comissão apresenta ao Conselho uma proposta relativa à fixação dos limiares de garantia para o tabaco em folha relativamente às colheitas de 1996 e 1997, com o objectivo de permitir aos produtores planear, a tempo, a sua produção.

Propõe-se igualmente a alteração do Regulamento de base (CEE) nº 2075/92 com o objectivo de permitir aos Estados-Membros proceder a uma transferência de quantidades do seu limiar de garantia de um grupo de variedades para outros grupos de variedades, sem incidência orçamental.

A Comissão pretende, deste modo, dotar a gestão dos limiares de garantia de um determinado grau de flexibilidade, por forma a ter em conta as evoluções imprevisíveis das condições do mercado.

2. Observações na generalidade

2.1. O tabaco é uma cultura anual e o seu processo de produção inicia-se no Inverno com o arrendamento e a preparação das terras, a aquisição de equipamento e a preparação da sementeira. O regime de ajudas à produção neste sector aplica-se a quantidades fixas por cada produtor, razão pela qual o produtor só poderá planear a sua produção e evitar actividades não lucrativas e despesas desnecessárias se conhecer a quota que lhe foi atribuída. Do mesmo modo, no âmbito de negociações com os compradores para celebração de contratos de cultura, os produtores deverão necessariamente ser informados das quotas que lhes estão reservadas.

2.2. O Comité verificou que, no exercício de 1995, os produtores foram informados das suas quotas demasiado tarde (finais de Maio). Uma tal situação suscitou protestos por parte dos produtores e respectivas organizações, o que, por seu turno, levou o Conselho e a Comissão a admitir a necessidade de a atribuição de quotas se processar atempadamente.

2.3. O Comité entende que a proposta da Comissão relativa aos limiares de garantia para 1996 e 1997 constitui um passo na direcção certa. Não obstante, é agora inevitável um atraso na colheita de 1996. O Regulamento (CEE) nº 1066/95 preceitua que os Estados-Membros devem comunicar aos produtores as suas confirmações das quotas até 31 de Janeiro do ano da colheita em causa.

A proposta da Comissão foi apresentada em 27 de Novembro de 1995. Todavia, devido a um lamentável atraso observado no processo decisório a nível da União Europeia, as quotas serão, mais uma vez, anunciadas tardiamente, com repercussões negativas para os produtores e para o sector em geral.

4.2. O princípio da codificação satisfaz, de resto, uma pretensão do Comité Económico e Social.

---

[1] JO nº C 30 de 3. 2. 1996, p. 6.

2.4. O Comité entende que, caso as condições de mercado obriguem à revisão dos limiares de garantia para 1997, o processo de decisão deverá estar concluído até 31 de Dezembro de 1996, por forma a permitir atribuir as quotas aos produtores de forma atempada.

2.5. Por fim, o Comité está convicto de que a nova proposta da Comissão relativa à futura política no sector do tabaco (proposta a ser apresentada antes de 1 de Abril de 1996) terá de tratar o sector globalmente com o objectivo de adaptar a produção às necessidades de mercado, de melhorar a qualidade e a organização do mercado, tendo em conta o papel e a importância da cultura do tabaco para a economia e o tecido social de determinadas regiões da UE, bem como a aplicação da preferência comunitária.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O Comité entende que a segunda parte da proposta da Comissão é positiva, embora reconheça que, no tocante à gestão dos limiares de garantia, o regime se caracteriza pela rigidez.

3.2. O Comité verificou que, de acordo com os dados definitivos da Comissão relativos à colheita de 1994, a produção total de tabaco na UE elevou-se a 327 916 toneladas.

Atendendo ao facto de o Conselho ter fixado em 350 000 toneladas o volume total da produção da UE elegível para atribuição de prémio em 1994, verifica-se que os quantitativos finais de tabaco que beneficiaram de prémio atingiram um montante inferior em 22 084 toneladas (6,3 % da quota total) e os montantes economizados no sector elevaram-se a 64 milhões de ECU. No que respeita à colheita de 1993, a situação fora análoga.

3.3. Em conformidade com o princípio da neutralidade orçamental, o Comité crê que, no caso de um produto fortemente deficitário como o tabaco, é necessário um determinado grau de flexibilidade na gestão das quotas, porquanto o sistema, com a sua rigidez actual, prevê disposições que obstam a uma plena utilização dos fundos orçamentais consagrados a este sector.

O Comité Económico e Social considera que, devido à diversificação dos prémios atribuídos a cada um dos grupos de variedades, a transferência de quantidades iguais de um grupo de variedades para outro não assegura a neutralidade financeira. Para o efeito, a transferência de quantidades teria de se efectuar a despesa idêntica.

Bruxelas, 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Esta alteração foi rejeitada durante o debate:

Pontos 3.3 e 3.4

Suprimir estes pontos.

Justificação

Relativamente ao ponto 3.3, é incorrecto considerar o tabaco um produto fortemente deficitário; existe, pelo contrário, uma superabundância de tabaco e produtos dele derivados. Por outro lado, é incorrecto falar de uma «rigidez» do sistema actual, que impediria a plena utilização dos fundos consagrados ao sector. Nesta perspectiva, relativamente ao ponto 3.4, não se pode propor a transferência de prémios de um grupo de variedades de tabaco para outro.

Resultado da votação

Votos a favor: 29, votos contra: 32, abstenções: 22.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Uniformização à escala mundial das regras aplicáveis ao investimento directo»

(96/C 153/16)

Em 6 de Julho de 1995, o Comité Económico e Social decidiu, de harmonia com o 3º parágrafo do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Uniformização à escala mundial das regras aplicáveis ao investimento directo».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas, Política Comercial e Desenvolvimento emitiu parecer em 13 de Fevereiro de 1996 (relator: Vasco Cal).

Na 333ª Reunião Plenária de 28 e 29 de Fevereiro de 1996 (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

0. Resumo e conclusões

A crescente importância do investimento estrangeiro directo no processo de globalização económica e nas relações entre as economias nacionais e/ou regionais não tem sido acompanhada por um esforço compatível de regulamentação a nível internacional e de definição de responsabilidades.

O Comité Económico e Social preferia que fosse a nível da Organização Mundial de Comércio (OMC) que se negociasse um Acordo Multilateral sobre Investimentos (AMI) mas, tendo em consideração que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) já iniciou as negociações, considera que a Comunidade e os Estados-Membros nelas devem participar activamente, sem perder de vista a necessidade de um futuro acordo a nível da OMC.

No AMI, a definição de investimento deve ser mais larga que a actual definição de Investimento Estrangeiro Directo (IED), de forma a cobrir outras formas de movimentos de capitais, tal como já acontece a nível interno da União Europeia (UE); a cláusula de integração económica regional (REIC) deverá continuar a permitir que os Estados-Membros da UE prossigam e aprofundem o seu processo de integração económica e de liberalização, sem serem afectados negativamente pela cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF); os procedimentos para a resolução de conflitos devem ser compatibilizáveis com os criados a nível da OMC e com os instrumentos existentes em relação aos litígios entre investidores e Estados; as entidades sub-federais e locais dos Estados contratantes devem ser incluídas no âmbito do Acordo, de forma a eliminar os factores de incerteza actualmente existentes; o princípio de tratamento nacional deve ser respeitado mas as excepções e reservas devem ser conhecidas, bem como não deve ser permitida a discriminação inversa contra as próprias empresas nacionais, como sucede, por exemplo em «zonas francas vocacionadas para exportações»; deve ser procurada uma maior disciplina na utilização de incentivos fiscais e de incentivos directos para a atracção do IED, o que também tem consequências para o financiamento dos Estados receptores.

Também se deve aproveitar a ocasião para pôr um travão às tentativas de atracção do IED com base no argumento de baixas normas de trabalho, o que não deve ser confundido com níveis salariais baixos, que podem decorrer de diferentes condições económicas e sociais. As «Orientações da OCDE para as empresas multinacionais», cuja actualização se processará este ano, apesar do seu carácter voluntário, têm vindo a ser amplamente aplicadas e respeitadas por muitas empresas, inclusive nos aspectos de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores. Os princípios contidos nas «Orientações» devem ser incluídos no AMI, contribuindo assim positivamente para as futuras negociações a nível da OMC.

1. Introdução

1.1. *A importância crescente do Investimento Estrangeiro Directo*

1.1.1. O total das entradas de investimento estrangeiro directo — IED — ultrapassou os níveis alcançados antes da recessão de 1991/1992, atingindo, em 1994, um novo máximo histórico, de 225 mil milhões de dólares. O total da estimativa das saídas de IED é ligeiramente diferente, devido às definições de IED e aos processos de contabilização (ver Quadros Anexos com os últimos dados publicados pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) no seu «World Investment Report 1995»).

O crescimento de IED tem sido causa e consequência da crescente integração da economia mundial. Nos últimos seis anos, a média anual de IED foi de 170 mil milhões de dólares, quase o dobro da média dos seis anos anteriores (91 mil milhões de dólares, de 1983 a 1988).

A taxa de crescimento de IED tem sido maior que a do crescimento da economia mundial e que a do volume de comércio internacional e tem acompanhado o aumento dos fluxos de créditos bancários bem como o dos fluxos de investimentos de carteira.

O stoque de IED atingiu, no ínicio de 1995, o valor de 2 600 mil milhões de dólares e, apesar de se encontrar concentrado nos países desenvolvidos, a parte dos países em desenvolvimento tem vindo a aumentar rapidamente.

1.1.2. A União Europeia é a origem de quase metade e o destino de cerca de 40 % do IED a nível mundial, se incluirmos os fluxos de IED intra-comunitários, que representam cerca de 15 % do total mundial (dados relativos ao período 1989-1994). Estas percentagens, no entanto, têm vindo a baixar, na medida em que, desde 1990, o IED na União Europeia tem vindo a decrescer quer em valor absoluto, quer em termos relativos ao total mundial. Nos Estados Unidos, pelo contrário, já foram recuperados os níveis de 1990. O IED com origem na UE não recuperou os níveis de 1990 e, mais importante, verifica-se que está praticamente ausente da região do Mundo em que os fluxos de IED mais têm aumentado, o Sudeste Asiático.

1.1.3. Apesar de se verificar uma crescente internacionalização a nível das PME, que efectuam uma parte significativa do IED, estimada entre 10 e 15 % do total mundial, a importância das empresas multinacionais é cada vez mais evidente. O seu número passou de 7 000 nos anos 70 para cerca de 40 000 em meados dos anos 90. As filiais das EMN registaram em 1992 um volume de vendas globais de cerca de 5 200 mil milhões de dólares, ou seja, um volume superior ao comércio mundial. Estima-se, aliás, que cerca de 40 % deste comércio mundial corresponda a transacções no interior da mesma coorporação.

A nível do emprego, a evolução também é muito significativa: as multinacionais empregam directamente cerca de 73 milhões de trabalhadores (o que corresponde a cerca de 10 % do emprego não-agrícola no Mundo) estimando-se ainda que o emprego indirecto atinja um volume equivalente ao do emprego directo.

1.1.4. Fora da zona da OCDE, o IED tem-se concentrado na China (com cerca de 40 % deste subtotal em 1994), Singapura, Malásia, México (que se tornou, entretanto, membro da OCDE), Argentina, Indonésia, Tailândia, Hong-Kong, Hungria e Brasil, verificando-se que os primeiros cinco destinos contam com cerca de 63 % do IED e que os primeiros dez com mais de 77 % do IED destinado aos países não membros enquanto que para os 45 países menos desenvolvidos do Mundo apenas se destinou 1 % do IED acolhido pelo conjunto dos países em desenvolvimento. Por outro lado, verifica-se que o IED em proveniência dos países asiáticos, nomeadamente de Honk Kong (com cerca de 21 mil milhões em 1994), tem vindo a aumentar nos últimos anos, destinando-se prioritariamente aos outros países da mesma região.

1.2. *A regulamentação internacional do IED*

1.2.1. No quadro internacional, a Organização Mundial de Comércio (OMC) é competente em alguns dos aspectos ligados directa ou indirectamente ao IED (no contexto do GATS — General Agreement on Trade and Services e das TRIM — Agreement on Trade Related Investement Measures). Porém, apesar de já haver propostas nesse sentido, não se acordou ainda que a OMC abordasse as questões ligadas ao IED.

1.2.2. No âmbito da OCDE, que abrange 26 dos países desenvolvidos do Mundo, e relativamente à regulamentação do IDE, são de realçar três instrumentos: os dois Códigos de Liberalização — de movimentos de capitais e de operações de invisíveis correntes — que visam eliminar as restrições às operações correntes em capital e às operações de invisíveis correntes que figuram nas listas específicas dos Códigos e o denominado Instrumento de Tratamento Nacional.

O Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais trata de matéria relativa à fase de pré-estabelecimento, instituindo regras relativas ao acesso dos investidores não residentes ao exercício de actividades económicas no país receptor. Os Estados-Membros obrigam-se a não introduzir mais medidas restritivas do que as notificadas nos respectivos anexos ao Código (anexos por países) e comprometem-se ainda a envidar os melhores esforços no sentido de, progressivamente, abolir as limitações existentes aos movimentos de capitais, sempre que relacionados com IDE.

Após o estabelecimento, o tratamento concedido a empresas não residentes pelos Estados-Membros, incluindo os novos investimentos realizados por empresas já estabelecidas é regulado pelo citado Instrumento. Este Instrumento consagra princípios de tratamento nacional e eliminação progressiva de excepções a esse tratamento, sem, no entanto, se revestir da força vinculativa dos Códigos.

1.2.3. Na ausência de um instrumento multilateral que garanta um elevado nível de protecção aos investidores e respectivos investimentos, um grande número de países tem vindo a celebrar Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos, de que existem actualmente cerca de 900 entre 150 países em todo o mundo.

Estes Acordos contêm medidas vinculativas, destinadas a criar condições favoráveis para a realização de investimentos por parte de investidores de um dos Estados signatários no território do outro assegurando, em regime de reciprocidade, o tratamento mais favorável

aos investidores e a garantia de protecção e segurança plena dos investimentos já realizados, a qual compreende a impossibilidade de qualquer dos Estados nacionalizar, expropriar ou tomar quaisquer outras medidas similares, salvo se corresponderem ao interesse público, se tiverem pronta, adequada e efectiva compensação e se respeitarem o competente processo previsto pela ordem jurídica interna.

Estão ainda incluídas cláusulas relativas à transferência de capitais e à resolução de diferendos entre as Partes Contratantes e entre os investidores e uma das Partes Contratantes.

1.2.4. A Carta Europeia de Energia, acordo sectorial assinado por 51 países e pela UE, constitui o primeiro acordo multilateral que compreende um corpo de disposições sobre a promoção e protecção de investimentos.

O Tratado da Carta, primeiro tratado de aplicação da Carta Europeia, concede aos investidores estrangeiros já estabelecidos o mais favorável de dois tratamentos: o tratamento nacional ou o tratamento da nação mais favorecida. As disposições cobrem ainda aspectos de contratação de pessoal chave, transferências de capitais e compensações por expropriação e perdas resultantes de guerras e outros conflitos.

O Tratado impõe ainda uma obrigação de «melhores esforços» no sentido de conceder o tratamento nacional às entidades que pretendam realizar investimentos. Deixa, no entanto, para uma fase subsequente (a ser concluída até ao final de 1997) a obrigação de concessão ilimitada de tratamento nacional ao estabelecimento de investimentos estrangeiros.

1.2.5. No interior de muitas regiões do Mundo desenvolveram-se processos de integração económica, existindo actualmente cerca de 60 acordos de âmbito regional, nos quais se estabelecem não só as condições para o comércio no interior da zona, mas também as condições relativas ao investimento directo estrangeiro entre os países participantes.

A UE e os países da Africa, Caraíbas e Pacífico (ACP) dispõem ainda, na Convenção de Lomé, de um capítulo específico dedicado à promoção, protecção, financiamento, fluxos de capital e aos pagamentos bem como ao estabelecimento, encontrando-se estabelecido o tratamento de nação mais favorecida.

2. Observações na generalidade

2.1. *A dupla abordagem*

2.1.1. Em 15 de Abril de 1995, o Conselho de Ministros da União Europeia «reconheceu o interesse para a Comunidade e os Estados-Membros de trabalhar activamente com vista ao estabelecimento de regras multilaterais, incluindo normas elevadas de liberalização e de protecção aplicáveis ao IED».

Para isso, não só exprimiu o desejo «que a Comunidade e os Estados membros participem nas negociações da OCDE com vista à elaboração de um AMI, associando os países não membros», como também se propõe «começar igualmente no seio da OMC os trabalhos com vista ao estabelecimento posterior de um quadro multilateral».

2.1.2. Em 20 de Outubro passado, foram apresentadas as propostas de orientações do Conselho para a participação da Comunidade e dos Estados-Membros nas negociações a nível da OCDE para um Acordo Multilateral sobre Investimentos (AMI), que foram aprovadas em Novembro pelo Conselho.

2.1.3. A OMC não dispõe de um mandato nem de recursos para iniciar os trabalhos relativos a um verdadeiro acordo multilateral e esta situação só poderá ser corrigida na reunião ministerial prevista para o final de 1996 em Singapura.

2.1.4. A União Europeia devia ter todo o interesse em acelerar os trabalhos a nível da OMC, propondo o reforço dos seus recursos (humanos, técnicos e financeiros), tal como o CES advogou no seu parecer sobre os resultados das negociações da ronda do Uruguai (doc. CES 1028/94, relator: H. Giesecke).

Além disso, a realização de actividades preparatórias, em colaboração com o Secretariado da OMC, permitiria desde já o maior conhecimento das posições dos países não membros da OCDE sobre os temas em debate, de forma a preparar a base para um verdadeiro quadro multilateral para o investimento.

2.1.5. O Comité Económico e Social preferia que o Acordo Multilateral sobre Investimentos fosse negociado a nível da OMC mas, tendo em consideração que a OCDE já iniciou as negociações, considera que a Comunidade e os Estados-Membros devem participar activamente nestas e tudo fazer para que as negociações a nível da OCDE tenham em consideração a necessidade de um futuro Acordo a nível da OMC, evitando-se a duplicação de trabalhos com o que se desenvolverá na OMC. A existência de um Acordo limitado à zona da OCDE levaria a reforçar as tendências de concentração do IDE no interior desta zona.

2.2. *O âmbito e objectivos do Acordo a nível da OCDE*

2.2.1. O Conselho de Ministros da OCDE decidiu em Maio de 1995 «abrir imediatamente as negociações na OCDE para se chegar a um Acordo Multilateral sobre o Investimento (AMI) até à reunião ministerial de (Maio de) 1997».

2.2.2. Para esta decisão, os ministros da OCDE tomaram em consideração o facto de que, apesar da OCDE ser o conjunto de países do mundo em que existe o conjunto mais completo de regras multilaterais de investimentos, era necessário resolver alguns dos problemas que as regras actuais não conseguem: a questão das medidas tomadas ao nível sub-federal nos Estados federados, o tratamento preferencial concedido aos países participantes em organizações económicas regionais, o tratamento nacional aplicado à fase de pré-estabelecimento, a inclusão dos investidores individuais na definição dos investimentos submetidos às obrigações de liberalização.

2.2.3. Para além disso, pretende-se que o novo Acordo inclua novas disciplinas que actualmente não são cobertas pelos instrumentos existentes a nível da OCDE: facilitação dos movimentos do pessoal-chave nos domínios técnicos, comportamento dos monopólios, públicos e privados, protecção dos consumidores, políticas de privatização submetidas à obrigação de tratamento nacional, assim como os incentivos ao investimento.

2.2.4. Por último, pretende-se aproveitar a ocasião para diminuir as restrições ao IED que existem em alguns sectores de actividade tais como os transportes, comunicações e recursos naturais e para reduzir os processos de exame das propostas de investimento (screening procedure).

2.2.5. Para as negociações, a OCDE conta com um trunfo importante que é a capacidade técnica decorrente da experiência acumulada quer a nível do Secretariado, quer a nível dos seus dois comités competentes (comité do investimento internacional e das empresas multinacionais e comité dos movimentos de capitais e de transacções invisíveis). Foi estabelecido um grupo de negociações, que deverá manter informados os dois comités referidos, bem como diversos grupos de redacção (protecção de investimentos, tratamento dos investidores, resolução de conflitos).

3. Observações na especialidade

3.1. *Outras questões em aberto para as negociações*

3.1.1. Definição de Investimento

3.1.1.1. Os instrumentos existentes a nível da OCDE definem o IED como sendo baseado na empresa e visando relações estáveis, associando-se por vezes esta definição à aquisição de um mínimo de 10 % do direito de voto existentes. Estas definições deixam de fora os investimentos em carteira (portfolio investments) bem como aspectos como a propriedade intelectual e as concessões (intangible assets).

3.1.1.2. A nível da Comunidade, a liberalização de outras formas de movimentos de capitais que já se verificou unilateralmente, bem como a importância crescente dos aspectos de propriedade intelectual, levam a encarar a opção de alargar o âmbito da definição de investimento. Porém, este alargamento de âmbito poderá tornar ainda mais difícil alcançar o alto grau de liberalização que se anuncia, bem como poderá pôr problemas diferentes, no que se refere às obrigações de protecção do investimento.

3.1.1.3. Em contrapartida, o alargamento de âmbito poderá facilitar uma maior aceitação das medidas de salvaguarda da balança de pagamentos e da política monetária no Acordo, o que teria efeitos positivos para um eventual futuro alargamento a países não membros da OCDE, visto que estas preocupações são comuns à maioria dos países em desenvolvimento.

Estas cláusulas de salvaguarda encontram-se previstas no Tratado de Roma e, embora não se prevejam situações em que se torne necessário utilizá-las e embora elas não se apliquem aos países participantes na fase III da União Económica e Monetária, seria útil manter esta possibilidade em aberto.

3.1.2. Cláusula da integração económica regional

3.1.2.1. Para a Comunidade esta cláusula (que consubstancia uma excepção da aplicação da cláusula Nação Mais Favorecida aos casos de integração económica regional) reveste-se de grande importância pois ela permitirá que os Estados-Membros prossigam e aprofundem o seu processo de integração e de liberalização, sem que terceiras partes contratantes (não membros do acordo de integração regional) tenham mecânica e automaticamente acesso aos benefícios daí decorrentes. Esta cláusula deveria ser cuidadosamente redigida pois nem todas as obrigações do Acordo devem ser aqui incluídas.

3.1.2.2. Os Estados Unidos, apesar de subscreverem tratados com este tipo de cláusula (como o artigo XXIV do GATT e o artigo V do GATS), expressaram reservas em relação ao artigo 25º da Carta de Energia e têm expressado reservas em aceitar a cláusula de integração económica regional no AMI. Apesar das dificuldades que poderão decorrer do seu processo de ratificação, esta posição não é aceitável até porque as empresas americanas estabelecidas na Europa são consideradas firmas europeias e gozam dos mesmos direitos, encontrando-se entre as primeiras que beneficiam das vantagens do processo de integração europeia.

3.1.3. Procedimentos para a resolução de conflitos

3.1.3.1. Os acordos multilaterais costumam prever mecanismos de resolução de conflitos, destinados a possibilitar um modo rápido e eficaz de solução de diferendos surgidos, quer entre uma empresa e um

Estado, quer entre Estados. Dada a particular natureza das situações envolvidas, o acesso a este tipo de mecanismos deveria ser estendido aos Sindicatos, que poderão, por vezes, surgir como parte interessada no regulamento dos diferendos. Mais geralmente e a exemplo do previsto no GATT, todas as partes capazes de demonstrar o seu interesse devem poder ser ouvidas, o que pode incluir as associações patronais e, mesmo, as associações de consumidores.

3.1.3.2. Dois exemplos geralmente apontados são a OMC e o Banco Mundial. No que respeita à primeira, e em resultado das negociações do GATT, foram criados instrumentos que podem servir de modelo ao sistema de resolução de diferendos entre Estados a ser adoptado no AMI. Por seu turno, o sistema desenvolvido ao abrigo do Banco Mundial consagra um mecanismo a ser usado na resolução de diferendos entre os investidores e os Estados: o CIRDI, estabelecido pela Convenção de Washington, em 1965. Embora estes sejam os mais conhecidos, existem outros instrumentos de resolução de diferendos igualmente utilizados nos acordos bilaterais, como sejam os mecanismos UNCITRAL e CCI (Câmara de Comércio Internacional).

3.1.3.3. O Comité considera que o mecanismo a implementar a nível do AMI deve ser compatibilizável com os criados no âmbito da OMC, para os diferendos entre Estados. Em relação aos litígios investidor-Estado, o que interessa é, com base nos instrumentos existentes e sem prejuízo dos interesses do Estado de acolhimento, assegurar aos investidores o maior leque de possibilidades de defesa dos seus interesses, de modo a aumentar os níveis de protecção e segurança dos investimentos, essenciais para a sua promoção e desenvolvimento.

3.1.4. Aplicação às entidades sub-federais dos Estados-Membros

3.1.4.1. O objectivo de alargar o âmbito do AMI a nível sectorial deve ser acompanhado pela inclusão dos níveis sub-federais dos países organizados como estados federados a quem o Acordo deve ser aplicado. O efeito útil do Acordo poderá ser muito limitado se os níveis de decisão sub-federais e locais dos Estados participantes não se considerarem obrigados a respeitar o Acordo.

3.1.4.2. Esta questão é de importância capital para o sucesso das negociações sob o ponto de vista comunitário, até porque os EUA já no caso do Carta Europeia de Energia demonstraram ter uma concepção muito peculiar sobre o resultado das negociações, não subscrevendo a Carta até agora.

3.1.5. Excepções ao princípio de tratamento nacional

3.1.5.1. No que se refere às excepções estas só devem ser possíveis por motivos de ordem pública, de saúde pública e de segurança nacional.

3.1.5.2. A lista de excepções e de reservas deve ser conhecida de forma a assegurar uma melhor previsibilidade aos agentes económicos.

3.1.5.3. As partes contratantes deveriam comprometer-se a não introduzir novas excepções ou reservas (standstill commitment) e o calendário para o desmantelamento das existentes deve tomar em consideração a situação específica de cada parte contratante.

3.1.5.4. A aplicação do princípio de tratamento nacional aos casos de privatizações e dos monopólios do sector público constituirá um dos temas mais difíceis das negociações até porque a situação de partida dos diversos países não é a mesma. Mais globalmente, as negociações poderão demonstrar o interesse em começar os debates sobre uma política de concorrência ao nível internacional.

3.1.5.5. O caso das «zonas francas vocacionadas para exportações» (export processing zones — EPZ) deveria também ser tratado nas negociações de forma a limitar os abusos da sua utilização pelas partes contratantes, tal como, aliás, se deveria proibir a discriminação inversa, contra as empresas nacionais, para favorecer as empresas estrangeiras.

3.1.6. Cláusula da nação mais favorecida

3.1.6.1. A cláusula da nação mais favorecida (NMF) tem como função permitir a aplicação, aos investidores e respectivos investimentos, do tratamento concedido aos investidores e investimentos provenientes do Estado em relação ao que se concede o tratamento mais favorável. Nos acordos bilaterais, a cláusula NMF surge como optativa em relação ao tratamento nacional, isto é, ao investidor é garantido o tratamento que for mais favorável, de entre o concedido a terceiros ou o concedido aos próprios nacionais do país receptor.

3.1.6.2. A solução, no que ser refere ao AMI, deverá aproveitar, de entre as regras contidas nos acordos bilaterais, as mais favoráveis aos investidores e aos seus investimentos, não só no que se refere a este tipo de cláusula, como em relação a outros aspectos.

3.1.7. Incentivos fiscais e outros incentivos directos

3.1.7.1. Muitos países utilizam os sistemas de incentivos fiscais e de incentivos directos para atracção do IDE, o que se traduz por vezes em falta de transparência e de conhecimento dos custos reais para a economia, podendo

ainda resultar em problemas de distorções de concorrência, quer nos mercados nacionais, quer no mercado internacional.

O abuso da utilização de incentivos e isenções fiscais sobre o capital agrava os problemas de financiamento do Estado e provoca maiores injustiças tributárias, pois os rendimentos provenientes dos impostos sobre os trabalhadores e sobre os consumidores são obrigados a suportar uma maior carga fiscal.

3.1.7.2. A procura de uma maior disciplina neste domínio, a exemplo do acordo sobre subsídios atingido no âmbito das negociações do GATT, deve ser acompanhada com a análise de todas as outras questões que envolvem a decisão de localização do IDE.

3.1.7.3. Também no que se refere às questões de corrupção, podia aproveitar-se para incluir no Acordo as orientações já aprovadas a nível da OCDE sobre as práticas ilícitas, tornando-as vinculativas.

3.2. *O IDE e a questão do emprego*

3.2.1. Um dos temas mais importantes relacionados com o IED é a questão do emprego. A OCDE elaborou uma série de estudos sobre as relações entre o IED e o emprego, nomeadamente devido aos receios existentes em muitos países de que o processo de deslocalização da produção em que muitas multinacionais estão empenhadas se traduza na diminuição irreversível do nível de emprego nos países de origem do IED.

Até agora, estes estudos têm sido inconclusivos.

3.2.2. A forma como o IED se relaciona com as normas de trabalho reflecte preocupações de ordem económica, política e moral. O estabelecimento de normas de trabalho serve dois objectivos: promover os direitos humanos e os direitos fundamentais dos trabalhadores e dos sindicatos e institucionalizar regras de comércio equitativas.

Por um lado, verifica-se que as normas de trabalho influenciam as decisões relativas ao IED, como no caso das deslocalizações, mas, por outro lado, também se verifica que a localização e a organização de trabalho das empresas multinacionais tem consequências sobre o nível das normas e pode contribuir para o aumento da qualificação dos trabalhadores dos países receptores, como o demonstram os trabalhos analíticos que a OCDE tem desenvolvido sobre as normas de trabalho e o investimento directo estrangeiro.

A utilização de normas de trabalho baixas, como argumento para a atracção do IED deveria ser desencorajada em qualquer caso.

3.2.3. A globalização económica em curso tem afectado a mobilidade dos recursos e, desta forma, tem conduzido também a uma certa globalização de segmentos do mercado de trabalho, apesar da falta de mobilidade geográfica do factor trabalho.

Por outro lado, as mais modernas técnicas de gestão e as exigências éticas associadas à imagem e ao nome das empresas multinacionais têm levado estas a alargar às suas sucursais e filiais sistemas de gestão participados, como os existentes nas empresas-mães.

Pode-se, pois, questionar se a globalização conduz à elevação ou ao abaixamento das normas de trabalho.

3.2.4. Como o demonstram diversos estudos recentes, as decisões sobre a localização das actividades das multinacionais não consideram, geralmente, a redução dos custos salariais através do embaratecimento do trabalho como sendo o factor determinante, embora seja um factor tido em consideração, mais nuns sectores do que noutros. As multinacionais têm de considerar outros factores (acesso a mercados de bens e serviços, acesso aos factores de produção, organização da produção a nível internacional, abastecimentos, infra-estruturas, capacidade de acompanhamento da evolução tecnológica, nível da educação e da formação, fiscalidade, possibilidades de subcontratação, de licenciamento e de franquia, etc.). Além disso, os custos salariais representam parcelas cada vez mais pequenas dos custos de produção, mesmo no caso de actividades consideradas trabalho-intensivas.

3.2.5. Uma das vantagens da negociação do Acordo a nível da OCDE é o da existência das «Orientações da OCDE para as empresas multinacionais» que, apesar do seu carácter voluntário, têm vindo a ser amplamente aplicadas e respeitadas por muitas empresas, cujo número tem tendência a aumentar até porque há muitas outras, de menor dimensão, que têm vindo a internacionalizar as suas actividades, nomeadamente na área de comércio.

Os princípios contidos nas «Orientações da OCDE para as empresas multinacionais» devem ser incluídos no Acordo Multilateral de Investimentos, contribuindo assim positivamente para as futuras negociações a nível da Orientação Mundial do Comércio.

As *guidelines* incluem, além das cláusulas de emprego e relações industriais, cláusulas de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores que poderiam assim também ser incluídas no AMI.

3.2.6. As negociações em curso têm-se caracterizado pela falta de transparência e de informação aos principais destinatários — empregadores, sindicatos e consumidores. Também a nível comunitário, a informação tem sido limitada, embora se reconheça a utilidade da colaboração da Comissão com o Comité Económico e Social, neste Parecer de iniciativa e se tome nota que a Comissão está aberta às sugestões e propostas dos parceiros sociais. O mesmo deveria verificar-se no que se refere ao Trade Union Advisory Committee (TUAC) e Business and Industry Advisory Committee (BIAC), como grupos reconhecidos junto da OCDE.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER