

Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 149

45.º ano

21 de Junho de 2002

Edição
em língua portuguesa

Comunicações e Informações

Número de informação

Índice

Página

I *Comunicações*

.....

II *Actos preparatórios*

Comité Económico e Social

390.º reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002

2002/C 149/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre ao «Sobreendividamento das Famílias»	1
2002/C 149/02	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 à homologação de espelhos e sistemas suplementares para visão indirecta e de veículos equipados com estes dispositivos e que altera a Directiva 70/156/CEE» (COM(2001) 811 final — 2001/0317 (COD))	5

Preço: 18,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

2002/C 149/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de combustíveis nos transportes», e — a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/81/CEE relativamente à possibilidade de aplicar uma taxa reduzida do imposto especial de consumo a certos óleos minerais que contém biocombustíveis e aos biocombustíveis» (COM(2001) 547 final — 2001/0265 (COD) — 2001/0266 (CNS))	7
2002/C 149/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo à conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura e que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999» (COM(2001) 617 final (Vol. I) — 2001/0256 (CNS))	11
2002/C 149/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/82/CE do Conselho relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas» (COM(2001) 624 final — 2001/0257 (COD))	13
2002/C 149/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Ano Europeu da Educação pelo Desporto — 2004» (COM(2001) 584 final)	17
2002/C 149/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (UE-SILC)» (COM(2001) 754 final — 2001/0293 (COD)) ..	24
2002/C 149/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego» (COM(2001) 629 final)	26
2002/C 149/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho da Comissão — Relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional» (COM(2001) 743 final)	30
2002/C 149/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão 1999/311/CE relativa à adopção da terceira fase do programa de cooperação transeuropeia de estudos universitários (<i>Tempus III</i>) (2000-2006)» (COM(2002) 47 final — 2002/0037 (CNS))	36
2002/C 149/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O acordo de associação ACP-UE»	38

2002/C 149/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros» (COM(2001) 257 final — 2001/0111 (COD))	46
2002/C 149/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O alargamento da União Europeia e o sector florestal»	51
2002/C 149/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O prolongamento das redes transeuropeias de transporte para as regiões ultraperiféricas e insulares europeias»	60
2002/C 149/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre «As pequenas e médias empresas nas regiões insulares da União Europeia»	68
2002/C 149/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas»	73
2002/C 149/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina» (COM(2001) 672 final)	79
2002/C 149/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia “Um novo impulso à juventude europeia”» (COM(2001) 681 final)	84

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre ao «Sobreendividamento das Famílias»

(2002/C 149/01)

Em 13 de Julho de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre o «Sobreendividamento das famílias».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de Abril de 2002 (Relator: M. Ataíde Ferreira).

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 78 votos a favor, 6 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. Sobreendividamento — Actualidade do tema

1.1. Em 13 de Julho de 1992, o Conselho, em Resolução sobre as prioridades futuras para o desenvolvimento da política de protecção dos consumidores, considerou, pela primeira vez, a investigação sobre o sobreendividamento como uma das prioridades.

1.2. A partir daí, embora o fenómeno do sobreendividamento tenha ganho, reconhecidamente, importância crescente ao nível nacional dos vários Estados-Membros, por forma a ter justificado a adopção de medidas legislativas e administrativas específicas na generalidade deles, a nível comunitário não foram tomadas quaisquer iniciativas de carácter político, sem embargo da promoção do Estudo do Professor Nick Huls ⁽¹⁾ e do acompanhamento do tema pelos serviços da actual DG SANCO, aliás com grande profissionalismo e qualidade.

1.3. Em 27 de Maio de 1999, o Comité Económico e Social decidiu incumbir a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, de preparar um Relatório de Informação sobre o «Sobreendividamento das Famílias» ⁽²⁾, que foi enviado a todas as Instituições Comunitárias por decisão da Assembleia Plenária.

1.4. No decurso da elaboração do referido Relatório, e durante a Presidência Portuguesa, o Conselho Consumidores do Luxemburgo, de 13 de Abril de 2000, retomou o tema e

chamou a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a necessidade de um tratamento comunitário desta matéria.

1.5. O relatório de Informação do CES terminava recomendando à Comissão que «como primeiro passo neste sentido, dê imediato início à preparação de um Livro Verde relativo ao Sobreendividamento das Famílias na Europa, onde divulgue os estudos já disponíveis sobre o assunto, faça o ponto da situação dos regimes jurídicos e dos dados estatísticos dos diversos Estados-Membros e em processo de adesão, procure definir um conceito unívoco de sobreendividamento e defina a orientação que, em seu entender, deva ser dada nos passos subsequentes, por forma a serem atingidos os objectivos para que aponta o presente Relatório».

1.6. No seguimento desta recomendação há conhecimento de que a Comissão lançou um concurso para a realização de dois estudos, um relativo aos aspectos estatísticos e outro relativo aos diferentes regimes jurídicos do sobreendividamento, nos Estados-Membros.

Sabe-se, no entanto, que a Comissão não aceitou o estudo sobre os aspectos jurídicos e rescindiu o respectivo contrato, e que está a analisar o estudo estatístico confrontada com a dificuldade de comparação dos dados carreados, o que naturalmente era de esperar face ao diverso entendimento e abordagem do fenómeno nos diversos Estados. Até agora não revelou, oficialmente, qual o sentido que pretende imprimir à

(1) «Overindebtedness of consumers in the member states: facts and search for solutions», Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n.º 29, 1994.

(2) CES 212/2000 final de 20 de Junho de 2000.

abordagem do assunto, e pode verificar-se que o tema está excluído do seu Programa de Acção. Registam-se porém como positivas, embora parcelares, algumas medidas avulsas no âmbito da revisão da Directiva sobre crédito ao consumo.

1.7. O CES, no âmbito da elaboração do presente parecer, resolveu realizar uma audição pública, com o apoio da Presidência Sueca, em Estocolmo, no dia 18 de Junho de 2001, no sentido de colher informação actual e de confrontar as diversas experiências dos países nórdicos nesta matéria, cuja omissão se fazia sentir no referido Relatório de Informação.

1.7.1. Durante essa audição o Secretário de Estado da Justiça da Suécia teve oportunidade de referir o interesse que o Governo sueco punha na abordagem comunitária deste tema, como forma de solucionar os inconvenientes resultantes da diversidade de formas de aproximação nacionais ao problema e das diferentes soluções encontradas com resultados divergentes nos vários Estados-Membros ⁽¹⁾.

1.8. Ainda a 2 de Julho de 2001 o «Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)», com a colaboração da Comissão Europeia, levou a cabo importante conferência subordinada ao tema «Regras de concorrência na UE e sistemas bancários em confronto», onde o Chefe da Unidade dos Serviços Financeiros da DG SANCO teve oportunidade de fazer a apresentação das orientações seguidas na proposta da nova Directiva sobre o crédito ao consumo, e onde os problemas do sobreendividamento na sua vertente comunitária foram debatidos ⁽²⁾.

1.8.1. Também a DG SANCO tomou a iniciativa de realizar em Bruxelas, a 4 de Julho de 2001, uma audição com peritos dos governos para debate das alterações propostas à Directiva do Crédito ao Consumo, onde foram salientados aspectos parcelares que interessam à prevenção do sobreendividamento.

1.9. Já durante a Presidência Belga teve lugar em Charleroi, a 13 e 14 de Novembro de 2001, um importante colóquio sobre o tema «Créditos aos Consumos e Harmonização Comunitária» onde, designadamente, o Ministro da Economia e da Investigação Científica da Bélgica fez questão de salientar os aspectos sociais e económicos do problema e de ressaltar a sua ligação ao desenvolvimento dos serviços financeiros e do comércio transfronteiras no mercado interno ⁽³⁾.

1.10. Um destaque especial merece ainda o Conselho Mercado Interno, Consumidores e Turismo de 26 de Novembro de 2001, onde os Ministros, entre outras constatações e recomendações, consideraram que «as divergências existentes entre os Estados-Membros a nível do tratamento quer preventivo quer social, jurídico e económico do sobreendividamento poderiam ocasionar importantes disparidades quer entre os consumidores europeus quer entre os fornecedores de crédito», pelo que julgaram que (...) «poderia ser encarada uma reflexão a nível comunitário no sentido de introduzir, como complemento das medidas a favor do desenvolvimento do crédito transfronteiras, medidas susceptíveis de prevenir o sobreendividamento, ao longo de todo o ciclo do crédito».

2. A dimensão comunitária do sobreendividamento das famílias

2.1. O fenómeno do sobreendividamento reveste aspectos sociais, económicos, financeiros, jurídicos na vertente civil e processual e, naturalmente, políticos, todos eles merecedores de acompanhamento a nível comunitário.

2.1.1. Fundamentais, na perspectiva que se pretende salientar no presente Parecer de Iniciativa, são os aspectos jurídicos que têm influência directa na política de realização do mercado interno.

2.2. Dos estudos realizados e das audições havidas resultou, com inequívoca clareza, que o desenvolvimento de um mercado de serviços financeiros transfronteiras passa pela confiança de produtores, comerciantes, profissionais liberais e consumidores.

2.2.1. Essencial para garantir essa confiança é, do lado dos fornecedores de crédito, a transparência das regras que regulam o mercado, mesmo nas situações de incumprimento.

2.3. Se é certo que uma parte importante das situações de incumprimento, que são o primeiro passo para o sobreendividamento, podem ser reguladas no âmbito da concessão do crédito, e em particular do crédito ao consumo, existe toda uma série de medidas de prevenção e de recuperação de situações de sobreendividamento que relevam antes das áreas da Justiça e do Mercado Interno.

2.4. Tendo em atenção o princípio da subsidiariedade e a nova redacção do artigo 153.º do Tratado de Roma e do artigo 34.º do Tratado de Amesterdão é não só possível, como verdadeiramente indispensável, para a efectiva realização do mercado interno, uma abordagem comunitária dos aspectos essencialmente jurídicos do sobreendividamento das famílias, de uma forma harmonizada.

2.5. Três razões fundamentais permitem alicerçar esta asserção.

(1) Do seu discurso, destaca-se a afirmação de que «existe o risco real de a diversidade actual de regimes da União Europeia contribuir para os entraves técnicos à livre circulação de bens e de serviços no mercado único».

(2) Na Itália, a ADICONSUM (organização de consumidores), conjuntamente com outras ONG e algumas instituições de crédito, promoveram um projecto de Proposta de Lei sobre a resolução das situações de sobreendividamento das famílias.

(3) O Governo belga em 25.1.2002 adoptou um Projecto de Lei sobre o crédito ao consumo em que se prevê a interdição de publicidade que possa incitar ao sobreendividamento.

2.5.1. A primeira respeita à igualização das condições de concorrência entre aqueles que outorgam créditos a particulares, desde as instituições de crédito a outros operadores financeiros e aos próprios comerciantes e prestadores de serviços nas vendas a prestações e a crédito.

2.5.2. A segunda razão tem a ver com o próprio funcionamento do mercado interno que, uma vez mais, se é «único» do lado das possibilidades das transacções transfronteiras, se vê dividir em várias ordens jurídicas nacionais quando se trata de resolver questões emergentes desse próprio mercado. Em especial com as recentes orientações em matéria de comércio electrónico e de vendas à distância de bens e de serviços financeiros, tem todo o sentido que, à semelhança do que já se passa com a falência dos comerciantes, se harmonize o regime do tratamento do sobreendividamento das famílias, sob pena de se criarem novas barreiras à concorrência e distorções ao nível da competitividade das empresas.

2.5.3. A terceira razão prende-se directamente com a protecção dos consumidores e releva do comando do novo artigo 153.º do Tratado. Está hoje expressamente consagrado, na al. b) do seu n.º 3, que a Comunidade, para a realização dos objectivos a que se refere o n.º 1, e no qual se inclui, inquestionavelmente, o tratamento das situações de sobreendividamento, contribuirá com «medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros». Julga-se portanto que não são legítimas dúvidas quanto à necessidade de a questão do sobreendividamento das famílias ser enquadrada por uma política comunitária que garanta a harmonização das iniciativas nacionais neste domínio, sob pena de se criarem situações condenáveis de discriminação, quer em relação aos profissionais, quer em relação aos consumidores.

2.6. Três outras razões circunstanciais aconselham a imediata actuação da Comissão.

2.6.1. A primeira prende-se com a introdução física da moeda única e com o impulso que este facto irá dar ao comércio transfronteiras e, consequentemente, ao crédito inerente, eliminando uma das principais barreiras reconhecidas das transacções transfronteiras.

2.6.2. A segunda tem a ver com o desenvolvimento do comércio electrónico e das vendas à distância, com tudo o que as directivas relativas a estas matérias pretendem contribuir para a eliminação das barreiras geográficas e logísticas e os ganhos de confiança de profissionais e consumidores. A próxima aprovação da proposta de directiva sobre a venda à distância de serviços financeiros virá complementar o quadro legal necessário para o incremento do crédito transfronteiras.

2.6.3. Finalmente, o próximo alargamento da União Europeia aconselha minimamente uma harmonização imediata, antes que o quadro legal se torne ainda mais complexo e difícil de gerir.

3. Conclusões e recomendações

3.1. O CES conclui, assim, que:

- (a) o fenómeno do sobreendividamento generalizou-se em todos os países da União Europeia e está presente nos países em vias de adesão, tendo tendência a agravar-se com a abertura das fronteiras e o comércio transfronteiriço;
- (b) A generalidade dos países da União Europeia conceberam e aplicaram, ao nível nacional, sistemas de prevenção e de recuperação das situações de sobreendividamento diversos, divergentes e mesmo conflituantes, quer ao nível do direito substantivo, quer ao nível dos procedimentos judiciais ou administrativos;
- (c) Estas diferenças constituem barreiras ao desenvolvimento do crédito transfronteiras e à própria realização do mercado único, não contribuindo para a necessária confiança dos agentes económicos nas potencialidades e nos benefícios do mercado interno;
- (d) É, assim, desejável, um esforço de harmonização dos aspectos jurídicos ligados ao sobreendividamento e tal harmonização é possível no âmbito das disposições concertadas dos artigos 2.º e 34.º do Tratado da UE e dos actuais artigos 3.º alínea t) e 153.º do Tratado de Roma.

3.2. O CES recomenda, assim

3.2.1. À Comissão que

- (a) Proceda à imediata divulgação oficial dos estudos que encomendou sobre os aspectos estatísticos e proceda ao lançamento de novo concurso para a elaboração do estudo relativo ao direito comparado do sobreendividamento na Europa;
- (b) Prepare, no mais curto prazo possível, um Livro Verde onde as consequências da actual situação sejam analisadas na perspectiva da realização do mercado interno;
- (c) Proponha as medidas de harmonização do quadro legal de prevenção e de recuperação de situações de sobreendividamento, quer em aspectos substantivos quer processuais de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e tendo em conta o disposto nos artigos 2.º e 34.º do Tratado da União e nos artigos 3.º e 153.º do Tratado de Roma;
- (d) Defina e realize uma rede de troca de informações entre os Estados-Membros e a Comissão para acompanhamento da evolução da situação do fenómeno do sobreendividamento das famílias nos Estados-Membros e nos Estados em vias de adesão, com vista à criação de um Observatório Europeu do Sobreendividamento.

- (e) Tenha uma particular atenção aos efeitos que a tomada de medidas em várias áreas das políticas comunitárias, designadamente no que se refere ao crédito ao consumo e ao crédito hipotecário, às comunicações comerciais, à publicidade e ao «marketing» e às práticas do comércio, podem ter na criação ou agravamento do sobreendividamento das famílias;

3.2.2. Aos Estados-Membros que

- (a) Prossigam na via iniciada com a Resolução de 13 de Julho de 1992, e retomada nos Conselhos Consumidores de 13 de Abril de 2000 e de 26 de Novembro de 2001, até que seja definido um quadro legal de abordagem comunitária da questão do sobreendividamento das famílias;
- (b) Considerem a possibilidade de certos aspectos jurídicos do sobreendividamento serem consignados em regulamento de âmbito paralelo ao que definiu o regime da insolvência para as empresas;
- (c) Instem a Comissão a que, à luz da experiência e da troca de informações com os Estados-Membros, estude e apresente propostas de harmonização quanto às informações devidas aos consumidores nos contratos de crédito, à utilização dos dados sobre a sua solvência, ao papel dos intermediários de crédito ou das sociedades

financeiras, ao regime processual das execuções por incumprimento e aos processos especiais de recuperação de créditos;

- (d) Considerem a possibilidade do estabelecimento, em co-regulação, de códigos de conduta, de base voluntária, para resolução das situações de sobreendividamento;
- (e) Encarem as possibilidades de cooperação com vista à recuperação das situações de multi-endividamento originadas em créditos transfronteiras, através de meios não judiciais;
- (f) Promovam, desde a idade escolar, acções de informação e educação tendentes à prevenção do sobreendividamento.

3.2.3. Ao Conselho e ao Parlamento Europeu que

- (a) Assumam de forma clara e inequívoca a necessidade de serem tomadas iniciativas, a nível da União Europeia, no sentido da harmonização dos aspectos jurídicos do regime do sobreendividamento, com o âmbito e o alcance referidos na alínea c) do n.º 3.2.2 antecedente;
- (b) Prevejam e disponibilizem os meios orçamentais indispensáveis para habilitar a Comissão a prosseguir com o acompanhamento do fenómeno do sobreendividamento e a realização das iniciativas necessárias à adopção das medidas de harmonização legislativa antes mencionadas.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

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 à homologação de espelhos e sistemas suplementares para visão indirecta e de veículos equipados com estes dispositivos e que altera a Directiva 70/156/CEE»

(COM(2001) 811 final — 2001/0317 (COD))

(2002/C 149/02)

Em 21 de Março de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 8 de Abril de 2002, sendo relator S. Colombo.

Na 390.^a reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 2002), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 94 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções.

1. Conteúdo da proposta

1.1. A proposta de directiva em apreço tem por objectivo a introdução de normas harmonizadas para os espelhos retrovisores e os sistemas suplementares destinados aos veículos das categorias M (veículos destinados ao transporte de passageiros) e N (veículos destinados ao transporte de mercadorias).

1.2. A proposta de directiva altera e substitui a Directiva 71/127/CEE⁽¹⁾, de 1 de Março de 1971, directiva específica adoptada no âmbito do procedimento de homologação CE instituído pela Directiva 70/156/CEE⁽²⁾, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à homologação dos veículos a motor e seus reboques.

1.3. A base jurídica da proposta de directiva é o artigo 95.º do Tratado CEE. Embora se mantenha, em parte, a estrutura original da Directiva 71/127/CEE, o seu conteúdo é substancialmente alterado.

1.4. A proposta visa reduzir os riscos decorrentes de uma visão incompleta para o lado e para a retaguarda do veículo mediante o alargamento do campo de visão, o que é conseguido com a instalação de sistemas inovadores nos componentes dos veículos e a introdução de novas tecnologias. O objectivo é melhorar a segurança dos utentes das vias rodoviárias.

1.5. O aspecto mais relevante é a passagem do carácter voluntário no âmbito do sistema de homologação previsto na Directiva 71/127/CEE para a obrigatoriedade de tal procedimento relativamente a todos os veículos ligeiros e pesados abrangidos pela presente alteração.

2. Objectivos da proposta

2.1. É evidente que esta proposta vai no sentido da harmonização das diversas soluções adoptadas nos Estados-Membros e do estabelecimento de normas únicas válidas em toda a União Europeia. Prevê-se, pois, a revogação da Directiva 71/127/CEE dois anos após a entrada em vigor da proposta em apreço.

2.2. As principais alterações, para além da introdução da norma obrigatória, são a montagem de espelhos suplementares, a modificação de determinadas características dos mesmos para ampliar o campo de visão indirecta e a possibilidade de substituir os espelhos actualmente previstos por sistemas de tipo câmara/monitor.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité, ao examinar o texto proposto pela Comissão, partiu do princípio de que a questão da segurança prevalece sobre eventuais problemas relacionados com a aplicação das inovações previstas.

3.1.1. O Comité concorda com as linhas gerais da proposta em exame. Com efeito, sempre considerou positivas todas as medidas legislativas destinadas a melhorar as normas de segurança que tenham como consequência, para além da protecção dos próprios veículos, uma atenção específica à segurança dos utentes mais vulneráveis (peões, ciclistas, motociclistas, etc.).

3.1.2. O Comité considera que a passagem do carácter «voluntário» previsto na Directiva 71/127/CEE para a obrigatoriedade prevista na proposta em apreço constitui, não obstante alguns problemas técnicos referidos nas observações na generalidade e na especialidade, uma condição importante para a harmonização progressiva das normas que regem os sistemas de homologação.

⁽¹⁾ JO L 68 de 1.3.1971.

⁽²⁾ JO L 42 de 23.2.1970.

3.1.3. A sua aplicação integral introduzirá na União Europeia requisitos obrigatórios e normas qualitativas dos sistemas para visão indirecta destinados aos veículos a motor das categorias M e N na pendência da directiva-quadro sobre tudo o que diz respeito aos veículos de transporte de mercadorias, actualmente em discussão na Comissão, que deverá superar a situação actual em que os Estados-Membros exercem o direito de manter as suas próprias normas.

3.1.4. O Comité lamenta que a proposta de directiva seja incompleta do ponto de vista da avaliação económica, dado não conter qualquer referência à análise do impacto da aplicação dos espelhos suplementares.

4. Observações na especialidade

4.1. Prazos de aplicação

4.1.1. Face às considerações que precedem, o Comité interroga-se sobre se os prazos previstos para a aplicação da proposta não serão demasiado curtos, não tendo assim em conta as dificuldades técnicas, que variam em função da complexidade dos equipamentos a instalar.

4.1.2. Mais concretamente, e se bem que os prazos previstos no artigo 2.º (n.ºs 1 e 2) se afigurem congruentes, o prazo para aplicação da directiva no que concerne às «novas matrículas» (primeira matrícula), previsto no n.º 3 do mesmo artigo, é porventura demasiado curto.

5. Anexo II — Espelhos esféricos

5.1. O Anexo II (pontos 3.1. e 3.3.3.) prevê a obrigação de instalar nos veículos das categorias M1 e N1 um espelho esférico suplementar, tanto do lado do condutor como do lado do passageiro, a fim de eliminar o chamado «ângulo morto».

5.2. O Comité, embora ciente de que a tentativa de eliminação deste factor negativo pode suscitar alguns problemas técnicos ligados, por exemplo, à distorção da visão, considera positiva a difusão de todos e quaisquer dispositivos que possam aumentar a segurança.

5.3. O Comité considera que as dificuldades de utilização de espelhos esféricos se prendem, em larga medida, com a necessidade de adaptação do utilizador. Por outro lado, essa adaptação será facilitada pelo processo de uniformização obrigatória e generalizada de tais dispositivos.

5.4. O Comité espera que os veículos não sujeitos à legislação comunitária, mas que circulem no território da União, sejam equipados com os sistemas de segurança previstos na directiva.

6. Anexo III — Campo de aplicação para os veículos da categoria M1

6.1. No ponto 5.3. do Anexo III, relativo aos novos campos de visão para os retrovisores principais da classe III, preceitua-se uma visibilidade ao nível do solo, tanto do lado do condutor como do lado do passageiro, de 4 metros a partir dos pontos oculares.

6.2. O Comité, conquanto reconheça que, para obter tal campo de visão, será necessário aumentar a dimensão dos espelhos, o que terá alguns efeitos negativos na aerodinâmica, é favorável à aplicação destes dispositivos, que são, a seu ver, um factor importante para o aumento da segurança dos utentes mais vulneráveis das vias rodoviárias.

7. Conclusões

7.1. O Comité apoia e aprova as linhas gerais da proposta, ressalvados os reparos que a mesma lhe mereceu, e espera que a directiva-quadro prevista, relativa à homologação europeia dos veículos destinados ao transporte de mercadorias, seja apresentada em breve e constitua um elemento fundamental, a nível comunitário, para o procedimento de homologação neste sector.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de combustíveis nos transportes», e
- a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/81/CEE relativamente à possibilidade de aplicar uma taxa reduzida do imposto especial de consumo a certos óleos minerais que contém biocombustíveis e aos biocombustíveis»

(COM(2001) 547 final — 2001/0265 (COD) — 2001/0266 (CNS))

(2002/C 149/03)

Em 18 de Janeiro de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 5 de Abril de 2002, sendo relator C. Wilkinson.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão elaborou uma comunicação e duas propostas de directiva sobre combustíveis alternativos, que constam do documento⁽¹⁾. As duas directivas constituem uma proposta destinada a promover a utilização de biocombustíveis e outra para permitir aos Estados-Membros a aplicação de uma taxa reduzida de imposto especial de consumo a determinados biocombustíveis.

1.2. A justificação da proposta de promoção de combustíveis alternativos é de natureza ambiental e prende-se com a melhoria da segurança de aprovisionamento de energia da UE. O motivo por que a proposta permite (mas não obriga) os Estados-Membros a aplicar uma taxa reduzida de imposto especial sobre consumo é tornar os biocombustíveis competitivos, uma vez que custa 300 EUR mais por 1 000 litros de gasóleo a substituição deste por biocombustíveis⁽²⁾. De acordo com a Comissão, para competir em pé de igualdade com combustíveis derivados do petróleo, o preço do petróleo teria de ser cerca de 70 EUR por barril⁽³⁾.

1.3. Propõe-se vincular os Estados-Membros a garantirem que os biocombustíveis representem uma determinada percentagem (2 % do total no início, mas aumentando com o tempo) dos combustíveis para os transportes comercializados no seu território até 2005. Sob reserva de uma análise que a Comissão efectuará antes do final de 2006, uma segunda fase vincularia os Estados-Membros a garantirem que todos os combustíveis utilizados nos transportes contenham biocombustíveis. O

objectivo pretendido consiste em substituir 20 % dos combustíveis convencionais até 2020, 8 % dos quais seriam biocombustíveis⁽⁴⁾.

1.4. A Comissão considera que alguns veículos poderiam utilizar misturas de até 15 %, para a gasolina, e 5 % para o gasóleo, sem necessidade de alterações consideráveis. Nos próximos anos⁽⁵⁾, os veículos que podem utilizar biocombustível «puro» limitar-se-ão, em larga medida, a frotas específicas, tais como os transportes públicos e os táxis.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe com agrado a base desta proposta, designadamente a substituição de alguns combustíveis fósseis por combustíveis alternativos de fontes renováveis. Constata a considerável variedade de combustíveis alternativos actualmente em desenvolvimento ou em utilização. Acolhe com satisfação a possibilidade de diversificação na agricultura e de uma crescente utilização, explicadas na proposta, bem como os benefícios ambientais previstos, nomeadamente no combate às alterações climáticas e uma maior segurança de aprovisionamento.

⁽¹⁾ COM(2001) 504 final.

⁽²⁾ O facto é que são necessários 1 100 litros de biogasóleo para substituir 1 000 litros de gasóleo normal; no respeitante à gasolina, 1 000 litros de bioetanol substituirão 1 000 litros de gasolina nas condições de mistura autorizadas na UE (máximo de 2,7 % de oxigénio).

⁽³⁾ Reflecte a situação actual, mas, com o tempo, as economias de escala devem reduzir o preço para cerca de 55 EUR por barril.

⁽⁴⁾ Os restantes 12 % seriam gás natural e hidrogénio.

⁽⁵⁾ É animador constatar que o número de vendas dos veículos de combustível flexível, que usam uma mistura de 85 % de bioetanol, está a aumentar nos EUA e na Suécia, o mercado comunitário piloto para a Ford. Tal poderá significar que os veículos de combustível flexível divulgar-se-ão entre os consumidores mais depressa do que o esperado. Para ser competitivo, o componente bioetanol tem de ser livre de imposto ou, em alternativa, os custos de produção têm de ser subsidiados.

2.2. O Comité constata que diferentes estudos mostram grandes variações nos números envolvidos, embora reconheça os esforços da Comissão no sentido de propor números que podem ser apoiados. O Comité considera necessário levar mais longe o trabalho para precisar os números, para fornecer uma melhor informação sobre os prováveis custos envolvidos e para esclarecer alguns dos aspectos ambientais, técnicos e económicos. É particularmente importante avaliar (utilizando sempre a mesma metodologia) as vantagens ambientais.

2.3. A proposta abrange uma área complexa, com elementos de muitas políticas comunitárias (ambiente, agricultura, fiscalidade, etc.), e ainda uma área em que proliferam desenvolvimentos tecnológicos. Será importante manter uma certa vigilância no respeitante aos desenvolvimentos, para garantir que os objectivos propostos possam ser atingidos da forma melhor e mais eficiente. Este último ponto reveste-se de particular importância em razão dos custos envolvidos numa altura em que muitos investimentos já estão previstos para a próxima década na produção de combustíveis isentos de enxofre⁽¹⁾.

3. Observações na especialidade

3.1. *Flexibilidade*

3.1.1. Tal como acima é referido, já foram desenvolvidos, ou estão em desenvolvimento, muitos tipos de combustíveis alternativos⁽²⁾. Não é possível prever com precisão a rapidez do ritmo de desenvolvimento em muitas destas áreas nem quais os benefícios ambientais e económicos. Por esta razão, apreciamos as diligências da Comissão no sentido de supervisionar atentamente todos os desenvolvimentos.

3.1.2. Acresce que, a actual situação dos combustíveis alternativos é diferente de Estado-Membro para Estado-Membro; sendo igualmente muito diferentes as suas frotas de transporte. Impõe-se uma solução diferente para cada Estado-Membro. Assim, é importante permitir um máximo de flexibilidade aos Estados-Membros para atingirem o objectivo pretendido. Tal poderia incluir a aprovação de metas a atingir por cada Estado-Membro relativamente a todos os tipos de combustíveis renováveis, desde que essa flexibilidade não impeça alguns Estados-Membros de atingir as suas metas nem origine distorções no mercado interno.

3.1.3. No contexto global das políticas energéticas da UE, a diversidade teria a vantagem de permitir o desenvolvimento e o investimento em combustíveis renováveis com diferentes soluções, podendo as forças do mercado desempenhar aí um papel mais importante.

3.1.4. Enquanto a Comissão encara a comercialização de biocombustíveis entre os Estados-Membros como a evolução futura, o Comité pergunta se, para maximizar a flexibilidade, será viável estabelecer objectivos para cada Estado-Membro (como proposto), mas seguindo um «modelo de comércio de emissões» por forma a permitir uma certa flexibilidade aos Estados-Membros no que toca ao modo de atingirem os respectivos objectivos. O efeito global na UE seria o mesmo (em matéria de emissões, segurança e emprego) e os Estados-Membros estariam ainda vinculados a atingirem os respectivos objectivos; mas beneficiariam de uma maior flexibilidade quanto ao modo de os atingirem.

3.1.5. A proposta, sujeita a revisão em 2006, que estabelece um teor obrigatório de biocombustíveis em cada tipo de carburante comercializado reduziria a flexibilidade, reque-rendo, uma análise mais aprofundada.

3.2. *Ambiente*

3.2.1. O maior benefício, que o Comité apoia vivamente, consistiria na substituição de alguns combustíveis fósseis por combustíveis de fontes renováveis. A directiva deveria tornar claro que os combustíveis «renováveis», e não os combustíveis «alternativos», são a chave para obter melhores resultados ambientais e segurança de aprovisionamento. Haverá reduções, bem-vindas, do volume de resíduos em determinados nichos (por exemplo, através da utilização de óleos e gorduras vegetais residuais — cerca de 3 milhões de toneladas anuais na UE — como biomassa secundária).

3.2.2. Quanto aos biocombustíveis, o impacto no nível de CO₂ e outras emissões seria, no início, reduzido, devido às quantidades limitadas utilizadas.

3.2.3. As opiniões dividem-se quanto ao benefício do equilíbrio ambiental resultante dos biocombustíveis, embora a Comissão tenha considerado que a maioria dos estudos é positiva. Visto que o objectivo principal da proposta é beneficiar o ambiente, é fundamental obter a melhor informação possível sobre este aspecto, sendo necessário um estudo mais aprofundado.

(1) Note-se, contudo, que o éster metílico oleaginoso pode utilmente compensar a redução do nível de enxofre nos combustíveis.

(2) Biocombustíveis (a partir de um número crescente de matérias-primas), gás natural (inclusivamente o gásóleo de gás natural e os derivados, metanol e dimetiléter), hidrogénio e baterias de combustível, electricidade, gás liquefeito de petróleo.

3.3. Agricultura ⁽¹⁾

3.3.1. A proposta prevê a possibilidade de uma frutuosa diversidade agrícola e com ela o estímulo das economias rurais. Todavia, a proposta não faz qualquer referência à forte possibilidade de que parte considerável da procura de biocombustíveis seja satisfeita por países terceiros. Embora alguns países em desenvolvimento possam beneficiar com esse comércio, é provável que os maiores beneficiários fossem os Estados Unidos e o Brasil; ambos dispõem de uma capacidade considerável nesta área e a sua escala de produção tornaria os seus preços mais atraentes. Esse comércio poderia ter impacto nítido no emprego suplementar previsto. Por outro lado, a exportação de biocombustíveis comunitários poderia ser, com o tempo, também uma possibilidade atraente. O Comité pretende realçar que não se pode permitir que o desenvolvimento da agricultura no sentido de produzir mais biomassa ponha em risco as precauções tomadas na UE em relação aos organismos geneticamente modificados.

3.3.2. A médio prazo, um outro sector promissor é o uso dos resíduos florestais (e outras celulosas que contenham matéria-prima) na produção de biocombustíveis. Tal como acontece com outros sectores em expansão, o ritmo do progresso dependerá, em grande medida, dos recursos que lhe forem dedicados.

3.3.3. Os desenvolvimentos no sector dos biocombustíveis enquadrar-se-ão, de facto, num contexto muito mais amplo, incluindo o desenvolvimento futuro da Política Agrícola Comum (PAC) e das políticas energéticas comunitárias. Tal implicará equilibrar o uso do terreno agrícola para a produção alimentar e para outros fins. Para além dos biocombustíveis, o Comité considera que a produção de energia provinda da queima de determinada biomassa seria mais uma forma de reduzir o consumo de combustíveis fósseis a um custo económico, oferecendo, simultaneamente, benefícios à agricultura, ao ambiente e segurança de aprovisionamento.

3.4. Emprego

3.4.1. Embora variem grandemente as previsões sobre os efeitos no emprego, a produção de biocombustíveis é uma actividade de mão-de-obra intensiva. A Comissão prevê que cada 1 % do consumo comunitário total de combustíveis substituído por biocombustíveis poderia traduzir-se na criação de 45 000 a 75 000 novos empregos, particularmente nas zonas rurais (ver, contudo, observação no ponto 3.3.1 acima). A Comissão observa que a cultura de cereais para biocombustí-

veis facilitaria a absorção do sector agrícola dos países candidatos após a respectiva adesão. Seriam criados muitos novos empregos (mas temporários, na maior parte) ligados à criação das necessárias novas infra-estruturas.

3.5. Segurança do aprovisionamento energético

3.5.1. O crescimento das frotas de transporte da UE confere maior importância à segurança do aprovisionamento energético. As políticas propostas poderiam, na melhor das hipóteses, ter um efeito limitador dos preços do petróleo ⁽²⁾, embora contribuíssem, certamente, para a auto-suficiência da UE. Consta-se que a UE tem um excedente de gasolina ⁽³⁾, o que proporciona uma razoável segurança de aprovisionamento. A valia dos biocombustíveis no garantir a segurança de aprovisionamento é extremamente bem-vinda e merece todo o apoio.

3.6. Fiscalidade

3.6.1. As forças do mercado terão importância inevitável no incentivo à transição para os biocombustíveis. É claro que, a menos que haja a possibilidade de competitividade de preços para os biocombustíveis, misturas incluídas, nos preços nas gasolinhas pagos pelos consumidores, não haverá qualquer incentivo para despendar as consideráveis verbas necessárias para promover uma maior utilização dos biocombustíveis. A fiscalidade constitui a única modalidade realista para atingir essa competitividade. Todavia, o Comité duvida de que a redução máxima dos impostos proposta (de 50 %) seja suficiente para atingir o objectivo, pelo menos na maior parte dos Estados-Membros ⁽⁴⁾. Nem se vê a necessidade desta restrição, uma vez que os Ministros das Finanças continuarão a controlar as taxas aplicáveis. A revogação do actual acordo, que permite biocombustíveis puros «isentos de imposto» será igualmente um desincentivo.

3.6.2. O Comité entende que a proposta deveria simplesmente autorizar os Estados-Membros a aplicarem uma taxa de imposto especial de consumo até zero à componente de biocombustíveis dos combustíveis comercializados nos respectivos territórios. Será importante não permitir que tais incentivos distorçam o mercado de álcool etílico, muito utilizado na indústria.

⁽¹⁾ Ver o recente parecer do CES sobre o «Novo impulso para um plano de cultura de plantas proteínicas» (CES 26/2002).

⁽²⁾ Uma redução de 2 % da procura de petróleo traduzir-se-ia na diminuição do consumo comunitário na ordem dos 4 mil milhões de barris anualmente.

⁽³⁾ Embora seja de referir que apenas cerca de 44 % das necessidades de petróleo bruto sejam satisfeitos pela produção europeia

⁽⁴⁾ A proposta permitiria uma isenção fiscal completa para a componente de biocombustíveis até 50 % do combustível. Os combustíveis com uma componente de biocombustíveis superior a 50 % não beneficiarão de mais concessões.

3.6.3. Para que este novo sector industrial possa beneficiar de progresso real, é extremamente importante que opere em condições estáveis. O Comité questiona-se se o previsto «prazo de planeamento» de seis anos será o adequado para proporcionar as referidas condições, devendo pensar-se em prolongá-lo.

3.7. Promoção

3.7.1. Os incentivos fiscais (ver acima) são as únicas medidas específicas de promoção propostas. O Comité sugere que a Comissão lance uma campanha de informação para explicar ao público os benefícios dos biocombustíveis e de outras fontes de energia renováveis.

3.8. Custos

3.8.1. As propostas não oferecem informação consistente sobre os prováveis custos envolvidos, que serão, tudo o indica, muito consideráveis, e que, só por si, tornaria os prazos propostos muito optimistas. A Comissão deveria incluir nas suas propostas uma previsão dos custos adequada.

4. Conclusões

4.1. O Comité apoia vigorosamente os objectivos das propostas, acolhendo com especial interesse os benefícios esperados para o ambiente devido à maior utilização dos combustíveis de fontes renováveis, das possibilidades de maior diversidade agrícola e de redução da superfície retirada da produção pela PAC.

4.2. O Comité está empenhado em tornar os meios de alcançar os objectivos relacionados com o uso dos combustíveis tão flexíveis quanto possível, para terem em conta as diferentes circunstâncias em cada Estado-Membro, o que inclui ter em conta os diferentes tipos de combustíveis de fontes renováveis.

4.3. O Comité sublinha a necessidade de proporcionar às novas indústrias, necessárias para atingir os objectivos da UE nesta área, um ambiente estável para o desenvolvimento e uma situação económica que incentive os consumidores a usar os biocombustíveis.

4.4. Tendo em conta o papel-chave que desempenharão os incentivos fiscais na aceitação dos biocombustíveis (e de outros combustíveis de fontes renováveis), o Comité crê que a Directiva não deveria limitar a redução do imposto sobre o consumo de tais combustíveis, devendo, antes, deixar tal matéria à inteira discricção dos Estados-Membros.

4.5. O Comité lamenta que a informação sobre os prováveis custos envolvidos nas propostas seja tão escassa e exorta a Comissão a fornecer a informação conveniente, de forma a permitir o planeamento e a clarificação adequados da relação custo-eficácia das propostas.

4.6. Tendo em conta as dúvidas que alguns manifestaram quanto ao benefício do equilíbrio ambiental das propostas, solicita-se à Comissão que garanta que todos os estudos disponíveis, passados e futuros, sejam reexaminados para clarificar os factos a este respeito.

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo à conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura e que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999»

(COM(2001) 617 final (Vol. I) — 2001/0256 (CNS))

(2002/C 149/04)

O Conselho decidiu, em 22 de Novembro de 2001, consultar o Comité Económico e Social, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado CE, sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 4 de Abril de 2002, sendo relator L. Ribbe.

Na 390.ª reunião plenária em 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 89 votos a favor e 2 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Com o Regulamento (CE) n.º 1467/94 relativo à conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura foi iniciado um programa de acção com a duração de cinco anos, que terminou em 31 de Dezembro de 1999. Com tal programa deu a Comissão sequência a iniciativas do Parlamento Europeu, que já nos anos 80 abordara o problema da erosão genética em diversas resoluções e propusera iniciativas comunitárias para fazer frente a este processo.

1.2. Ao abrigo do programa de acção foram financiados diversos projectos. A maior parte destes projectos respeitava, em primeiro lugar, à caracterização de recursos genéticos disponíveis ex situ, sendo os participantes, sobretudo, bancos de genes, institutos de investigação e utilizadores. Por vezes, participaram igualmente ONG, sob a égide dos institutos de investigação.

1.3. Como previsto no Regulamento (CE) n.º 1467/94, o programa de acção foi, após a sua conclusão, avaliado por um grupo de peritos independentes. O relatório dessa avaliação, transmitido ao Conselho e ao Parlamento Europeu, faz uma apreciação globalmente positiva do programa e recomenda a manutenção e o reforço das acções, sugerindo nomeadamente que:

- se procure um maior equilíbrio entre os projectos «vegetais» e «animais»,
- se integre o conceito de conservação in situ/na exploração, quer na concretização dos compromissos internacionais, quer na caracterização das «ecorregiões»,
- se garanta uma participação mais activa das ONG,
- se intensifique a coordenação entre os Estados-Membros e a Comissão relativamente às negociações e acções a nível da FAO,

- se reforce a orientação das acções no sentido de uma cobertura mais ampla da participação dos Estados-Membros.

1.4. Pela proposta de regulamento em análise, propõe a Comissão um novo programa de acção com a mesma duração de cinco anos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité considera muito positivo que a Comissão tenha apresentado um novo programa de acção comunitário. Faz notar que continua a verificar-se a perda de recursos genéticos na agricultura, pelo que se impõe prosseguir os esforços com vista, por um lado, à caracterização, inventariação e conservação do potencial genético e, por outro, à continuação da utilização da diversidade genética pelas explorações agrícolas.

2.2. Permanece fragmentário o recenseamento das qualidades — isto é, do potencial genético — presentes nas espécies conhecidas, algumas das quais se encontram em risco ou ameaçadas de extinção. Uma importante justificação para a conservação de todos os recursos genéticos é a potencial utilização das suas qualidades ainda desconhecidas.

2.3. São ainda muito deficientes a inventariação do potencial genético em bancos de dados e a ligação em rede dos bancos de dados existentes, como são ainda pouco claros o acesso e o direito de utilização desses bancos.

2.4. Por um lado, existe um princípio científico segundo o qual há que preservar o potencial genético para garantir uma eventual utilização futura. Para tal, bastaria teoricamente dispor de bancos de genes ou conservar um número limitado de exemplares vivos numa espécie de jardim zoológico/botânico.

2.5. A evolução da diversidade biológica, nomeadamente na agricultura e no domínio vegetal, está ligada a critérios económicos, mas igualmente às condições climáticas, à aparição de novas doenças no território europeu e a uma evolução positiva das condições fitossanitárias. Pelo menos tão importante como este princípio científico é assegurar a continuidade da utilização da multiplicidade de recursos genéticos na agricultura, favorecendo, no âmbito do segundo pilar da PAC, práticas agrícolas respeitadoras do ambiente, como por exemplo a diversificação da rotação de culturas. Haveria igualmente que ponderar a adopção de outras medidas que permitissem manter a utilização de espécies animais de criação tornadas raras.

2.6. A preservação da diversidade natural é sem dúvida uma tarefa de interesse geral — e, por consequência, europeu. No parecer sobre «A situação da natureza e da protecção da natureza na Europa»⁽¹⁾, o Comité considera que a preservação das espécies vegetais e animais selvagens é uma tarefa europeia, mesmo quando uma parte das espécies só está presente em determinadas regiões. O mesmo princípio se aplica aos animais e plantas não selvagens, que não são «apenas» sequências de genes potencialmente utilizáveis para fins económicos, antes representam a pluralidade da cultura agrária e rural, que tem sentido preservar.

3. Observações na especialidade

3.1. Entre o termo do anterior programa (31 de Dezembro de 1999) e a apresentação da actual proposta de novo programa decorreram quase dois anos. Este facto sugere que o prosseguimento da iniciativa foi objecto de madura reflexão por parte da Comissão.

3.2. O Comité considera positivo que a dotação financeira da iniciativa, que fora de 20 milhões de EUR para o conjunto do anterior programa, tenha sido agora aumentada para 10 milhões de EUR por cada ano. Parece claro que este montante permitirá certamente financiar acções importantes nos domínios da inventariação, caracterização e arquivo de recursos genéticos, mas de modo nenhum permitirá apoiar uma ampla utilização de espécies economicamente menos rentáveis na actividade agrícola.

3.2.1. O Comité congratula-se, assim, com o artigo 9.º da proposta de regulamento, que adita ao n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 as «acções tendo em vista a conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura».

3.2.2. Importante é, entretanto, que passe a ser obrigatório o lançamento de programas e acções correspondentes a nível dos Estados-Membros; tais iniciativas não podem, por outro lado, limitar-se, como até ao presente, a espécies residuais, ou seja, seriamente ameaçadas de extinção.

3.3. Embora a Comissão proponha um novo programa de acção, não vê o Comité plenamente reconhecida a importância de uma acção directa da Comunidade Europeia neste domínio. Com efeito, e ao contrário do que ocorria no quadro da acção anterior, não serão de futuro lançados e executados quaisquer projectos comunitários. A iniciativa programada será executada exclusivamente através de acções ao nível dos Estados-Membros, em parte sob a forma de programas multinacionais. Os programas financiados por recursos comunitários nem sequer são aprovados em Bruxelas: os Estados-Membros limitam-se a comunicá-los, bem como as suas eventuais alterações, à Comissão (artigo 4.º, n.º 1). A Comissão renuncia, deste modo, à faculdade de lançar acções comunitárias em áreas nas quais os Estados-Membros permaneçam inactivos. É uma lacuna.

3.4. Deverá ser novamente ponderada a proposta revogação do Regulamento (CE) n.º 1467/94, que permite o lançamento de projectos próprios. Importa igualmente assegurar a continuidade da importante função de coordenação da Comissão neste domínio. Este aspecto excede o estrito âmbito das acções previstas no regulamento, abrangendo, por exemplo, a coordenação dos Estados-Membros ao nível internacional.

3.5. O artigo 7.º dispõe sobre o financiamento das acções, fixando em 15 %, no mínimo, a contribuição dos Estados-Membros e em 35 % a participação da Comunidade. Ou seja, o promotor do projecto deve assegurar uma participação financeira própria até 50 %. No caso de programas como estes, em que nem sempre há um interesse financeiro directo, corre-se o risco de que determinados projectos potencialmente importantes para a preservação e, em especial, a utilização dos recursos genéticos acabem por se não concretizar.

3.6. Não é para o Comité clara a continuidade do empenhamento da Comissão neste importante domínio. A Comissão deveria dar a conhecer, em comunicação específica às instituições europeias e à opinião pública, as necessárias medidas e actividades que tenciona desenvolver para responder à magnitude da tarefa e que deverão projectar-se para além do programa concreto de cinco anos agora apresentado.

⁽¹⁾ JO C 221 de 7.8.2001, pp. 130-137.

3.7. Não é claro para o Comité o que se deve entender por «ecorregiões» (alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º). Quem determina estas regiões e segundo que critérios?

3.7.1. A Comissão deveria elaborar um relatório que examinasse os ajustamentos que haveria que introduzir no Regula-

mento (CE) n.º 1257/1999 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural, para permitir reforçar o apoio à cultura de espécies vegetais e ou à preservação de espécies animais de criação tornadas raras, como parte integrante de uma agricultura multifuncional e de um programa global para a preservação e a utilização dos recursos genéticos.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/82/CE do Conselho relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas»

(COM(2001) 624 final — 2001/0257 (COD))

(2002/C 149/05)

Em 21 de Dezembro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, solicitar o parecer do Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Abril de 2002 sendo relator P. Levaux.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por unanimidade.

1. Objectivo da proposta

1.1. A proposta em apreço tem por objectivo a revisão da directiva do Conselho, denominada Directiva Seveso II, de 9 de Dezembro de 1996, sobre a prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e limitação das suas consequências para o homem e o ambiente.

1.2. Efectua-se a presente revisão para ter em conta determinados acidentes industriais de grande gravidade recentemente ocorridos, nomeadamente:

- o de Baia Mare, na Roménia, em Janeiro de 2000, com um derrame de cianetos no Danúbio, na sequência de uma rotura de uma barragem de rejeitos;
- o de Enschede, nos Países Baixos, em Maio de 2000, com uma série de explosões num local de armazenamento de artigos pirotécnicos.

1.2.1. A Comissão ponderou a necessidade de alterar imediatamente a Directiva Seveso II como consequência da

explosão ocorrida na fábrica de produtos químicos AZF, em Toulouse, em 21 de Setembro de 2001. Constatou que, neste caso, ao contrário das instalações onde ocorreram os incidentes supramencionados, a de Toulouse estava inteiramente vinculada às obrigações previstas na directiva. Além disso, aguardar pelos resultados completos do inquérito teria conduzido a atrasar a aplicação das alterações objecto do presente projecto de directiva.

1.2.2. Assim, a Comissão adiou a decisão quanto ao prazo para uma nova revisão da Directiva Seveso II, sublinhando desde já que as consequências do acidente de Toulouse, bem como do de Enschede, foram agravadas pelo facto de os estabelecimentos envolvidos se situarem próximo de zonas habitadas. O Comité frisa que, infelizmente, tais zonas foram por vezes criadas após a implantação do estabelecimento.

1.2.3. A Comissão precisa que o artigo 12.º da Directiva Seveso II, relativo ao ordenamento do território, tem como objectivo (a longo prazo) afastar os estabelecimentos industriais perigosos das zonas habitadas e que os Estados-Membros ignoram, ou não impõem, essa separação.

1.2.4. Para tal, a Comissão afirma que aumentará a cooperação com os Estados-Membros, para assegurar o seguimento adequado dos acidentes em diversos aspectos específicos e que, à luz dos resultados dos trabalhos e das conclusões das investigações, examinará a necessidade de alterar a sua proposta ou de propor uma nova revisão da Directiva Seveso II.

1.3. A revisão proposta tem igualmente por objectivo ter em conta os resultados de dois grupos de trabalho técnicos:

- TWG 7, «substâncias perigosas para o ambiente»;
- TWG 8, «carcinogénicos».

1.4. Por fim, a revisão permite introduzir alterações formais no Anexo I da Directiva Seveso II, para corrigir algumas pequenas imprecisões ou ambiguidades.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité partilha os pontos de vista evocados na exposição de motivos da proposta de directiva. Particularmente pormenorizado e fundamentado, o texto clarifica bem:

- o carácter pragmático da iniciativa, com o objectivo de ter em conta as consequências dos acidentes, à medida que forem ocorrendo;
- as modalidades de concertação aplicadas para elaborar as alterações que permitam associar, a montante, o maior número de partes interessadas.

2.1.1. A este respeito, o Comité observa que a Comissão sublinha, correctamente, todo o interesse do processo contínuo de consulta sobre a aplicação da Directiva Seveso II e as possíveis melhorias e alterações da mesma.

2.1.2. A Comissão recorda a realização de conferências e de seminários e refere que, para a elaboração da presente proposta, foram consultados os países do EEE, os países candidatos à adesão, as ONG ambientais, as federações e associações industriais europeias e nacionais e, ainda, determinadas organizações internacionais, como a ONU.

2.1.3. Por seu lado, o Comité sublinha que só tardiamente foi associado a este processo contínuo de consulta. Assim, foi-lhe pedido que emitisse um parecer num prazo reduzido, sem poder dispor do conjunto das informações reunidas na fase de consulta.

2.2. Relativamente ao acidente AZF em Toulouse, ocorrido em 21 de Setembro de 2001, o Comité aprova a decisão da Comissão de não atrasar a presente proposta e de adiar, enquanto se aguardam os resultados da investigação, a tomada em conta das consequências desta recente catástrofe.

2.2.1. Todavia, e sem antecipar o resultado das investigações, nem as futuras propostas da Comissão, o Comité sublinha que o acidente de Toulouse ocorreu numa instalação inteiramente abrangida pelas obrigações previstas na Directiva Seveso II. O Comité sublinha que ser «inteiramente abrangida» não permitiu evitar o acidente nem delimitar as suas consequências catastróficas. Tal como a Comissão, considera portanto que é imperativo colocar a questão de quais as modificações da directiva que é necessário ponderar.

2.2.2. No atinente ao artigo 12.º, sobre o ordenamento do território e, portanto, a localização dos estabelecimentos industriais perigosos, relativamente às zonas habitadas ou a locais frequentados pelo público, o bom senso e a experiência resultante dos acidentes conduzem, obviamente, a que para a implantação de estabelecimentos futuros se imponham regras rigorosas quanto ao afastamento e à protecção. O Comité aprova mais uma vez — como já o fez no parecer de 2 de Junho de 1994⁽¹⁾ — as decisões de 1996 que serão reexaminadas à luz dos recentes acontecimentos.

2.2.3. No entanto, para os estabelecimentos existentes, o Comité questiona a pertinência da apresentação da iniciativa da Comissão que, na sua exposição de motivos (5.º parágrafo do ponto 1), deseja «no futuro próximo, aumentar a cooperação com os Estados-Membros para assegurar o seguimento adequado dos acidentes ...».

2.2.4. É certamente útil e indispensável investigar e utilizar os ensinamentos após a ocorrência de acidentes mas, apresentada desta forma, a iniciativa minimiza o aspecto prioritário de uma política de prevenção que constitui, precisamente, o fundamento da Directiva Seveso II.

2.2.5. O Comité sublinha que esta política de prevenção deve incluir um capítulo sistemático de informações destinadas, em primeiro lugar, às populações adultas situadas na proximidade das instalações, mas também a todos os alunos dos estabelecimentos escolares.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social, de 2 de Junho de 1994, sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao controlo dos riscos de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas». (COM(94) 4 final — SYN 94/0014) — CES 760/94, JO C 295 de 22.10.1994.

2.2.6. Além do mais, a expressão «No futuro próximo», tratando-se de riscos particularmente graves, é inadequada. O Comité considera, pelo contrário, que há que afirmar a urgência das decisões a tomar e, portanto, impor aos industriais envolvidos uma planificação das medidas a aplicar, para que programem em consequência os respectivos investimentos.

2.2.7. Por fim, o Comité manifesta a sua admiração por a Comissão não prever aumentar a cooperação com os Estados-Membros quando, neste domínio, diversos países candidatos apresentam atrasos efectivos e que, desde o momento presente, devem corrigir esta situação preocupante para a segurança das populações.

2.3. Relativamente ao acidente de Baia Mare, o Comité partilha com a Comissão a necessidade de modificar o âmbito de aplicação da Directiva Seveso II. A ocorrência deste acidente demonstrou a existência de riscos graves, mesmo que nas Directivas Seveso I, em 1980, e Seveso II, em 1996, uma falta de experiência pudesse justificar as exclusões fixadas.

2.3.1. O Comité aprecia a argumentação desenvolvida pela Comissão no ponto 3.1 da exposição de motivos. Todavia, para melhor apreciar o âmbito das exclusões, lamenta que a Comissão não tenha indicado quantas instalações de armazenamento e de processamento de substâncias perigosas ligadas às actividades mineiras teriam estado envolvidas; o mesmo acontece relativamente às descargas cuja utilização está ligada ao processamento dos minérios. O Comité considera que, numa iniciativa de transparência indispensável para melhor fazer aceitar as medidas ou os regulamentos necessariamente restritivos, é indispensável informar plenamente o público e os industriais.

2.4. Relativamente às alterações ligadas ao acidente de Enschede, o Comité aprova as propostas da Comissão, que têm em conta os ensinamentos retirados de um acidente dramático.

2.4.1. O Comité assinala que, durante a elaboração do presente parecer, tratando-se de explosivos e, mais particularmente, de produtos pirotécnicos, verificou a existência de numerosos problemas referentes aos produtos desta natureza importados na Europa e provenientes, nomeadamente, da zona asiática. As declarações aduaneiras, que permitem classificar estes produtos em diferentes categorias, estão frequentemente falseadas e, por isso, o seu encaminhamento, transporte e armazenamento são efectuados em condições não regulamentares, o que também pode provocar graves acidentes.

2.4.2. O Comité gostaria que a Comissão, que tem conhecimento destes problemas, os integrasse numa reflexão no âmbito de uma próxima revisão da Directiva Seveso II.

2.4.3. Da mesma forma, o Comité constatou que, ao contrário dos acidentes ocorridos nos estabelecimentos incluídos no âmbito de aplicação da Directiva Seveso II, não existe a nível europeu qualquer recenseamento ou seguimento sistemático dos acidentes ligados ao transporte das substâncias perigosas através de condutas, estradas, caminho-de-ferro, vias fluviais e marítimas.

2.4.4. O Comité nota que este problema não diz directamente respeito à problemática da Directiva Seveso II mas, tratando-se de substâncias perigosas, recorda que, para além da sua presença nos estabelecimentos em que são utilizadas ou armazenadas, essas substâncias devem também ser transportadas e podem, nesta fase, provocar graves acidentes.

2.4.5. O Comité propõe que a Comissão examine a possibilidade de criar, com base no modelo utilizado para o seguimento dos acidentes ocorridos no estabelecimento e que implicam substâncias perigosas, um seguimento semelhante para os acidentes em fase de transporte. Por extensão da esfera de atribuição, essa missão poderia ser confiada ao Serviço de Controlo do Risco de Acidentes Graves (MAHB — Major Accident Hazards Bureau) ou a um outro organismo competente na matéria.

3. Observações na especialidade

3.1. A proposta de directiva inclui 4 artigos.

3.2. O artigo 1.º, ao reduzir as exclusões previstas nas alíneas e) e f) do artigo 4.º, alarga o âmbito de aplicação da Directiva Seveso II às operações de processamento químico e térmico e ao armazenamento ligados às operações mineiras. O Comité, ao constatar que as actividades mineiras propriamente ditas (exploração, prospecção, extracção e processamento), bem como as actividades das pedreiras, ficam excluídas do âmbito de aplicação, aprova a proposta da Comissão, que resulta de um consenso equilibrado elaborado durante a consulta prévia das partes interessadas. Todavia, em caso de reprocessamento de rejeitos contendo substâncias perigosas, o Comité aprova, quer uma aplicação a estas da Directiva Seveso II, quer a elaboração de uma regulamentação específica.

3.3. O mesmo artigo alarga o âmbito de aplicação às instalações de eliminação de rejeitos que são utilizados em associação com o processamento químico e térmico dos minerais e que contêm substâncias perigosas. O Comité reconhece que as outras descargas de resíduos ficam excluídas do âmbito de aplicação e aprova a proposta da Comissão, nas mesmas condições supramencionadas.

3.4. Relativamente à revisão do Anexo I da Directiva Seveso II, após ter tomado conhecimento da exposição de motivos, o Comité aprova no seu conjunto as propostas da Comissão.

3.4.1. Todavia, o Comité sublinha que a Comissão aditou a hidrazina à lista dos carcinogéneos, na sequência de um debate que evidenciou a existência, relativamente a esta substância, de certos desacordos, tendo os limiares estabelecidos resultado de um compromisso obtido nas reuniões com os profissionais.

3.4.2. O Comité também sugere à Comissão que precise melhor o texto proposto, cuja actual redacção é dificilmente acessível e que, numa próxima revisão, atente ao reexame da posição tomada sobre a hidrazina, para verificar o seu bom fundamento, na perspectiva de novos trabalhos.

3.4.3. Além disso, o Comité sugere aditar às notas da Parte 2 do Anexo I uma referência à Directiva do Conselho 91/689/CEE, de 12 de Dezembro de 1991, sobre resíduos perigosos⁽¹⁾, para assegurar uma classificação completa e consistente das substâncias e preparações perigosas.

3.5. O artigo 2.º fixa em 12 meses o prazo de transposição da directiva. Tendo em conta a natureza das alterações propostas e a importância da Directiva Seveso II, em matéria de consequências dos acidentes graves implicando substâncias perigosas, o Comité aprova esse prazo, que considera curto, mas razoável.

3.5.1. Propõe que, em função da situação real das instalações existentes, cada Estado-Membro fixe, em concertação com as partes interessadas, prazos realistas para que os estabelecimentos envolvidos apliquem as novas disposições. Estes prazos deverão ser compatíveis com as condições económicas particulares e a necessária preservação dos postos de trabalho.

⁽¹⁾ JO L 377 de 31.12.1991, p. 20.

4. Conclusões

O Comité insiste em três pontos.

4.1. Há grandes diferenças quanto à avaliação dos riscos. Por isso, a Comissão, para favorecer a harmonização, deveria organizar em conjunto com os Estados intercâmbios entre os inspectores incumbidos de detectar tais riscos.

4.2. As infra-estruturas de transporte atravessam zonas onde a densidade de população é elevada e onde um acidente grave poderia ter consequências dramáticas. Não há qualquer base de dados e a Comissão, servindo-se do modelo utilizado para os estabelecimentos, deveria confiar o acompanhamento dos acidentes ocorridos na fase de transporte ao Serviço de Controlo do Risco de Acidentes Graves (MAHB).

4.3. Na exposição de motivos, a Comissão sublinha que «a obrigação de fornecer informações ao público sobre os riscos industriais e o comportamento a adoptar em caso de acidente é de importância crucial para a limitação das consequências dos acidentes grave». Todavia, não deixando de respeitar o princípio de subsidiariedade, a Comissão deveria alargar a sua mensagem de sensibilização às autoridades locais e ao grande público, preconizando a utilização das linhas de orientação publicadas pela Comissão⁽²⁾. E deveria, também, sugerir aos Estados que transmitissem essa mensagem aos jovens, através dos estabelecimentos de ensino.

⁽²⁾ Linhas de orientação para transmissão da informação ao público, Directiva 85/501/CEE — Anexo VII, publicada pela Comissão Europeia (disponível em inglês, francês, alemão e espanhol, em <http://mahbsrv.jrc.it/GuidanceDocs.html> — Informações destinadas ao público).

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Ano Europeu da Educação pelo Desporto — 2004»

(COM(2001) 584 final)

(2002/C 149/06)

Em 23 de Novembro de 2001, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 149.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relator C. Koryfidis.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité adoptou por 98 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. «O desporto é uma actividade humana que assenta em valores sociais, educativos e culturais essenciais. Constitui um factor de inserção, de participação na vida social, de tolerância, de aceitação das diferenças e de respeito pelas regras»⁽¹⁾.

1.2. «As organizações desportivas e os Estados-Membros têm uma responsabilidade primordial na condução das questões desportivas. Na sua acção ao abrigo das diferentes disposições do Tratado, a Comunidade deve ter em conta, embora não disponha de competências directas neste domínio, as funções sociais, educativas e culturais do desporto, fundamento da sua especificidade, a fim de respeitar e de promover a ética e a solidariedade necessárias à preservação da sua função social»⁽²⁾.

1.3. Para além da sua importância económica, o desporto profissional e amador tem igualmente uma dimensão educativa e social na medida em que fomenta o espírito de equipa, de solidariedade e de lealdade e contribui para combater o racismo e a xenofobia⁽³⁾.

1.4. «As evoluções económicas observadas no domínio do desporto e as respostas dadas às questões levantadas pelas diferentes entidades públicas e organizações desportivas, não permitem garantir, a priori, que possam ser salvaguardadas as

actuais estruturas do desporto e a sua função social. A multiplicação de processos judiciais é sinal de crescentes tensões»⁽⁴⁾.

1.5. «A opinião pública europeia será particularmente sensível em 2004 às questões desportivas. O Campeonato europeu de equipas nacionais de futebol e, nomeadamente, a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em Atenas porão o desporto de alto nível em destaque.»

A Comunidade, que sempre marcou o seu apego aos valores educativos que o desporto pode transportar, disporá assim de uma oportunidade excepcional para sensibilizar os governos dos Estados-Membros, as organizações educativas e as organizações desportivas para a importância de construir uma ampla parceria para melhor utilizar as actividades desportivas no domínio da educação.

Perante os desvios comerciais que ameaçam o desporto profissional e mancham a sua imagem junto dos cidadãos, importa recuperar os verdadeiros ideais olímpicos de modo a que possam participar no pleno desenvolvimento do indivíduo. O Ano Europeu contribuirá assim para revalorizar a imagem do desporto na sociedade europeia e para agir como contrapeso aos riscos de sedentarismo e de isolamento social ligados à utilização crescente das novas tecnologias⁽⁵⁾.

1.6. O espírito olímpico é uma lei não escrita. Enquanto «espírito», essa lei não pode ser codificada nem registada, e é refractária a uma descrição definitiva. É uma lei viva. Por conseguinte, corresponde a uma atitude e a uma proposta de vida que reúne a civilização, o desporto, a educação e o lazer num todo indissolúvel, o mesmo todo que constituía a educação dos antigos gregos⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Pontos 3 e 4 do Anexo IV das conclusões do Conselho Europeu de Nice (7, 8 e 9 de Dezembro de 2000).

⁽²⁾ Ponto 1 do Anexo supramencionado.

⁽³⁾ Cf. Resolução do Parlamento Europeu (A5-0203/2000) sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Plano de apoio comunitário à luta contra a dopagem no desporto (COM(1999) 643 — C5-0087/2000 — 2000/2056(COS)).

⁽⁴⁾ COM(1999) 644 final (ponto 4.1, primeiro parágrafo).

⁽⁵⁾ Conclusão da exposição de motivos da comunicação da Comissão em exame (COM(2001) 584 final).

⁽⁶⁾ <http://www.sport.gov.gr> (Festival Olímpico dos Jovens). Página disponível unicamente em grego.

1.7. O importante não é ganhar, mas sim participar nos Jogos Olímpicos. O essencial na vida não é vencer, mas competir ⁽¹⁾.

1.8. «Instamos todos os Estados-Membros a observarem a Trégua Olímpica, individual e colectivamente, agora e no futuro, e a apoiarem o Comité Olímpico Internacional no seu trabalho de promoção da paz e do entendimento humano através do desporto e do Ideal Olímpico» ⁽²⁾.

1.9. «A geração nascida entre 1985 e 1995 abandona em massa a prática desportiva federada e auto-organizada. Volta-se para os jogos vídeo e para os aparelhos de simulação da prática desportiva, procurando emoções sem risco e sem constrangimentos. Em 2003, a taxa de prática do desporto virtual no escalão etário 10-25 atinge já os 40 %» ⁽³⁾.

1.10. A precedente compilação de observações e de citações de diferentes fontes define de certo modo o ambiente em que o desporto tem lugar, assim como o quadro de referências da Comissão na proposta em exame, que estabelece 2004 como Ano Europeu da Educação pelo Desporto.

2. A proposta da Comissão

2.1. Na sua proposta que institui o Ano Europeu da Educação pelo Desporto — 2004, a Comissão dá um grande passo no sentido de colmatar na prática o fosso que separa actualmente as políticas sociais e económicas da UE da vida quotidiana dos cidadãos europeus.

2.2. A proposta dirige-se, primeiramente, ao movimento desportivo estruturado organizativamente e, em segundo lugar, ao mundo educacional.

2.2.1. A proposta dirige-se, mesmo assim, a todos os cidadãos. Aos que pertencem ao mundo do desporto enquanto atletas, desportistas ou actores. E, igualmente, aos que têm ou tendem a ter uma relação puramente financeira com o desporto. Dirige-se, por último, a todos os que têm uma atitude negativa para com as actividades desportivas actuais, designadamente a relacionada com os exageros e os desvios comerciais ou outros que, nos últimos tempos, têm vindo a aumentar constantemente.

2.3. Nesta linha de pensamento, os objectivos do Ano Europeu da Educação pelo Desporto são descritos de maneira clara e precisa pela Comissão e podem ser sintetizados como segue:

- sensibilizar a sociedade europeia para os valores clássicos, para o papel actual e para a importância educativa do desporto;
- encorajar as organizações educativas e as organizações desportivas a criarem e a desenvolverem relações de parceria estreitas e objectivos comuns;
- sublinhar e valorizar a dinâmica que o movimento desportivo organizado pode imprimir na educação, nomeadamente no que diz respeito ao voluntariado e às múltiplas dimensões que o mesmo reveste, à mobilidade e aos intercâmbios, à familiarização e à integração progressivas num meio multicultural em que a discriminação social não tenha lugar;
- sensibilizar a comunidade educativa para a necessidade actual de combater os hábitos sedentários encorajando a actividade física na escola;
- finalmente, considerar os problemas ligados à educação dos jovens desportistas envolvidos em carreiras desportivas cada vez mais precoces.

2.4. De acordo com a proposta da Comissão, a fórmula do Ano Europeu é a acção comunitária que melhor se quadra com os objectivos atrás enumerados, tanto mais que coincide com a realização de eventos desportivos de alto nível e com elevado apelo mediático — os Jogos Olímpicos e os Jogos Paraolímpicos, que se realizarão em Atenas, e o campeonato da Europa de futebol, que terá lugar em Portugal (Euro 2004).

2.4.1. No entender da Comissão, são sobretudo os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Atenas que porão em destaque os valores e os ideais do olimpismo, permitindo a toda a sociedade europeia reflectir numa nova abordagem global do desporto e da educação.

2.5. A proposta toma como base jurídica o artigo 149.º do Tratado, e os fundos previstos para a sua execução elevam-se a 11,5 milhões de EUR.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité apoia a proposta da Comissão que institui o Ano Europeu da Educação pelo Desporto — 2004 e subscrive os objectivos da mesma. Reconhece igualmente a necessidade de uma intervenção comunitária global, bem planeada e integrada, antes que seja demasiado tarde. Essa intervenção deve ter como meta redefinir o quadro de funcionamento do movimento desportivo e velar por que o mesmo seja compatível com os valores clássicos do desporto e corresponda às necessidades educativas e económicas actuais.

⁽¹⁾ Lema olímpico.

⁽²⁾ Declaração do Milénio (II. Paz, segurança e desarmamento) adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 6-8 de Setembro de 2000 (<http://www.onuportugal.pt/Resolucao.pdf>).

⁽³⁾ Desporto e emprego na Europa, relatório final (PR-div/99-09/C6, capítulo IV-2-1, penúltimo parágrafo) (http://europa.eu.int/comm/sport/doc/ecom/sport_emploi_pt.pdf).

3.1.1. À luz destas afirmações, as observações e as propostas que em seguida se fazem no presente parecer visarão:

- clarificar certos pontos da proposta;
- lançar ideias e propor formas de acção comunitária complementares ou alternativas, para que a Comissão possa concretizar os seus objectivos;
- contribuir, com medidas concretas, para o êxito do Ano Europeu da Educação pelo Desporto.

3.2. Aspectos em questão

3.2.1. A quantidade de aspectos a considerar numa análise do desporto é avassaladora. O desporto constitui simultaneamente:

- um conceito diacrónico que atravessa praticamente todo o espectro cultural da história da humanidade; uma acção humana (individual e associativa) cuja singularidade repousa no facto de ser ininterruptamente citada ao longo da história;
- um fenómeno social que desempenhou um papel catalisador na formação da civilização mundial;
- um processo que, durante longos períodos, foi o principal vector de socialização e de integração dos jovens nos sistemas de valores de cada época e de cada região geográfica do planeta;
- um factor de desenvolvimento e de realização do ser humano, assim como de cultura de coesão social;
- um volume financeiro, inquestionavelmente enorme, mas que não pode ser medido em relação ao do tempo e aos recursos que os seres humanos têm consagrado ao desporto, como atletas, como apoiantes ou como intelectuais.

3.2.2. Para o Comité, o desporto é uma questão de enorme importância para o futuro da sociedade europeia, para o modo de vida europeu e para a perspectiva da civilização europeia. É por isso que o Comité se opõe inequivocamente a qualquer opção que seja contrária aos valores que estão na base do fenómeno desportivo e que o tornaram num fenómeno social tão importante.

3.3. Quadro de funcionamento

3.3.1. O quadro de funcionamento do desporto tem permanecido estável ou quase estável durante séculos. Esse quadro era determinado principalmente por necessidades individuais e sociais (saúde, educação, acção associativa, disciplina, actividade militar, etc.) que podem ser igualmente consideradas necessidades vitais. Nesse contexto, a ética desportiva que se desenvolveu era forte e não podia claramente ser contestada.

3.3.1.1. Note-se que a cultura primordial da ética desportiva, atrás referida, foi sempre veiculada pela escola e pela educação. A educação e o desporto existiram sempre em paralelo e têm desde sempre mantido uma relação dialéctica.

3.3.1.2. O quadro de funcionamento do desporto atrás descrito corre hoje o risco de ser profundamente alterado. O excesso de comercialização do desporto é a principal causa dessa alteração.

3.3.1.2.1. Importa ter em mente que o desporto tem revelado ser um domínio lucrativo em rápido desenvolvimento, um domínio de acção financeira⁽¹⁾, com todas as consequências que daí advêm para a conservação da sua identidade clássica.

3.3.1.2.2. A questão principal é, por isso, como sustentar a subversão do quadro de funcionamento supramencionado, de modo que o desporto possa continuar a concretizar os seus objectivos essenciais: melhorar a saúde pública e cumprir a sua missão educativa, social, cultural, artística e recreativa.

3.3.2. O Comité rejeita qualquer proposta de modelo desportivo europeu que funcione exclusivamente, ou mesmo marginalmente, em termos de mercado e unicamente em função do lucro. O Comité observa que, enquanto fenómeno social, o desporto representa um todo, e como tal deve ser encarado do ponto de vista político.

3.3.2.1. A sua estrutura associativa⁽²⁾, baseada na liberdade de associação e no voluntariado, constitui o fundamento para a continuação da sua relação dialéctica com a educação. Trata-se de uma relação que deve ser reforçada, designadamente pelo poder local, e também de uma relação:

- que deve fundar-se na persecução de objectivos comuns (promoção dos valores clássicos do desporto, melhoria da condição física e psíquica do indivíduo, socialização, etc.);
- que reconhece um papel a cada uma das partes e atribui a cada uma delas uma série de objectivos a atingir (funcionamento complementar da escola no que diz respeito à actividade desportiva; funcionamento complementar das associações desportivas no que diz respeito à educação — educação paralela);

⁽¹⁾ O volume de negócios do desporto eleva-se a 107 mil milhões de dólares (subvenções, 15 mil milhões; direitos de transmissão televisiva, 42 mil milhões; entradas, 50 mil milhões). O volume de negócios realizados na Europa representa 36 % desse total, o dos EUA, 42 %. (Vd. o relatório de Helsínquia sobre o desporto. Fonte: «Finding the right balance for sport», Peter Townley, Sportvision, revista de desporto da Associação Global de Federações Internacionais de Desporto (GAIFS), Janeiro de 1998).

⁽²⁾ O número de associações desportivas na Europa está estimado em 600 000.

- cuja transparência será objecto de um controlo democrático e que será baseada no respeito de valores comuns.

3.3.2.2. Nesta ordem de ideias, o Comité considera que a acção desportiva comercializada não se enquadra nos objectivos do Ano Europeu da Educação pelo Desporto.

3.4. Os objectivos

3.4.1. O objectivo essencial de uma política única e global da União Europeia em matéria de desporto, na qual a educação haverá de assumir um papel de destaque, deve ser criar as condições necessárias à realização das actividades desportivas.

3.4.1.1. A observação precedente implica que é necessário adoptar uma política que permita remover os entraves (institucionais, jurídicos, económicos, sociais) que se repercutem negativamente no desenvolvimento do desporto.

3.4.1.2. Assim, uma questão que reveste uma importância considerável é uma política de desenvolvimento de uma percepção e de uma consciência sociais.

3.4.2. O Comité considera que o Ano Europeu e os seus objectivos específicos poderão contribuir positivamente para tal. O Comité considera igualmente, porém, que a dimensão e a gravidade do problema exigem a definição, desde já, dos objectivos mais gerais da proposta em apreço, tanto a médio quanto a longo prazo.

3.4.2.1. A esse respeito, o Comité defende a necessidade de elaborar desde já uma estratégia mais precisa, que permita nomeadamente criar um movimento amplo, maciço, consciente e activo.

3.4.2.1.1. A criação de um tal movimento social requer apoio político, especialmente no que diz respeito à difusão do conceito e à prevenção das consequências negativas que a comercialização excessiva do desporto e o eventual desaparecimento da ideologia desportiva poderão ter para o estilo de vida europeu. Para que esse movimento possa desenvolver-se, importa integrá-lo num movimento social mais amplo, um movimento já em formação e que está relacionado com o problema mais vasto da alteração do modo de vida europeu e da civilização europeia, no contexto do novo milénio e das mudanças trazidas pela globalização e pelas novas descobertas tecnológicas.

3.5. *Âmbito de aplicação e recursos*

3.5.1. A Comissão propõe a criação de parcerias entre as organizações educativas e as organizações desportivas. Essas parcerias constituiriam o instrumento essencial para a concretização dos objectivos formulados na proposta. Entre as medidas a adoptar destacam-se igualmente as acções destinadas à sociedade europeia no seu conjunto.

3.5.2. O Comité considera extremamente importante definir claramente quais as pessoas visadas pela proposta. Na opinião do Comité, o desporto e a educação, enquanto actividades individuais ou associativas, dizem respeito a todos os cidadãos europeus, independentemente de idade, sexo ou profissão.

3.5.2.1. A observação precedente adquire um significado particular nos nossos dias, na era da sociedade do conhecimento, na era da familiarização com as tecnologias digitais, numa era em que é necessário interagir com os cidadãos num novo quadro de funcionamento económico e profissional. Importa, pois, salientar que todas as forças organizadas da sociedade europeia são convidadas a dar o seu contributo e a participar activamente no Ano Europeu.

3.5.2.2. A realização dos objectivos do Ano Europeu não será seguramente avaliada à luz de manifestações, de resto necessárias, às quais assistirão apenas os especialistas, nem à luz de mensagens que não serão compreendidas pelos destinatários. A realização desses objectivos será julgada com base na sua acessibilidade a nível local, e sobretudo na faixa etária da sociedade europeia que hoje em dia detém e exerce o poder, sob qualquer forma que seja.

3.5.2.3. Por conseguinte, é necessário procurar associar a todas as fases do processo a sociedade civil organizada, os parceiros sociais, e todas as organizações do sector da educação (por exemplo, os círculos de estudo, as universidades populares, as associações educativas). O mesmo deve ocorrer com as autarquias locais e regionais dotadas de grandes possibilidades de intervenção, tanto nos sistemas educativos como nos clubes desportivos.

3.6. *O ano de 2004*

3.6.1. O Comité considera acertada a decisão da Comissão de realizar o Ano Europeu da Educação pelo Desporto em 2004. Com efeito, os acontecimentos desportivos de alto nível que se realizarão nesse ano (Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em Atenas, campeonato da Europa de futebol em Portugal) são uma excelente ocasião para intervir junto da sociedade europeia. Resta apenas definir o conteúdo das intervenções, assim como as modalidades da respectiva execução.

3.6.2. O Comité defende que as intervenções da União deverão visar essencialmente o elemento qualitativo das relações entre a educação e o desporto. Por outras palavras, o Ano Europeu deverá concentrar-se em intervenções cujo conteúdo será baseado nos valores clássicos do desporto tais como consagrados pelo olimpismo. Isso significa igualmente que o ano de 2004 deve constituir uma oportunidade de compreender numa nova abordagem global os princípios educativos e didácticos essenciais que governam os sistemas educativos europeus. Trata-se de uma nova abordagem que procurará encontrar os meios adequados para que esses sistemas possam responder às alterações introduzidas pelas tecnologias actuais e pelas novas necessidades educativas, mormente em ligação com a evolução do desporto.

3.6.2.1. A adequação das intervenções da UE a nível desportivo e educativo aos valores clássicos do desporto e aos ideais olímpicos é uma tarefa árdua que requer intensos esforços sistemáticos e de conjunto. Dar o devido destaque a esses ideais e assegurar a sua compreensão e o seu apoio pelos cidadãos europeus constituem etapas importantes neste envidar de esforços.

3.6.2.2. Daqui até ao Ano Europeu de 2004 será possível tomar antecipadamente numerosas medidas, tanto para salientar os valores clássicos do desporto como para garantir a sua compreensão pelo grande público. Basta para tanto elaborar políticas específicas e detalhadas que beneficiem do apoio da Comissão e das outras instituições da UE.

3.6.2.3. A orientação de vários programas comunitários existentes (serviço voluntário europeu, juventude, outros programas de acção, etc.) para a consecução dos objectivos do Ano Europeu pode contribuir para acelerar as acções no domínio das relações entre a educação e o desporto.

3.6.2.4. Para que o Ano Europeu seja um êxito, o Comité sublinha a dinâmica que pode e deve ser conseguida a nível local. Por isso, propõe uma acção directa junto de cada escola e de cada organização desportiva. Esta acção representará uma mensagem que anunciará a iniciativa da Comissão destinada a consagrar o ano de 2004 como Ano Europeu da Educação pelo Desporto e (é este o aspecto mais importante) que incentivará todos os cidadãos a tomar iniciativas para a realização deste Ano Europeu.

4. Observações na especialidade

4.1. Partindo das observações na generalidade, o Comité constata que é necessário definir mais rigorosamente as acções propostas pela Comissão (art. 3.º da proposta, juntamente com o Anexo), assim como os actores que serão convidados a promovê-las. Mais precisamente, importa definir as acções que

a Comissão tenciona promover a nível internacional, nacional, regional e local, e o modo de acção dos organismos públicos e privados por forma a estes poderem pôr em prática acções não subvencionadas. Na perspectiva do Ano Europeu, um tal esforço de clarificação e definição poderia assumir a forma de uma proposta explicativa da Comissão a fim de apoiar a intervenção dos agentes locais. A este respeito, o Comité deseja fazer as recomendações seguintes:

4.1.1. Um lugar para o desporto escolar

4.1.1.1. O Comité considera que a nova estratégia de encarar o desporto como uma actividade educativa constitui um pré-requisito importante da redefinição das relações actualmente existentes entre a educação e o desporto. Na prática, isso implica uma nova hierarquização dos actuais objectivos, métodos e modelos do desporto, o que equivale, no fundo, a uma redefinição do modo de vida actual dos cidadãos europeus. Designadamente no que diz respeito às crianças e aos jovens, a referida redefinição implica alternativas mais numerosas, mais naturais e fecundas ao que lhes oferecem a realidade virtual e os videojogos.

4.1.1.2. Além disso, o Comité entende que o êxito de qualquer tentativa de alterar as relações actuais entre a educação e o desporto passa por escolhas bem precisas, entre as quais assumem destaque as seguintes:

- a valorização da sensibilidade desportiva de cada indivíduo e das capacidades dos jovens;
- a criação de redes amigáveis para a prática desportiva, orientadas por critérios como a sensibilidade e as tendências individuais atrás referidas;
- o desenvolvimento de redes internacionais e paneuropeias de comunicação desportiva baseadas na equipa escolar ou na associação desportiva local;
- a promoção de uma dimensão europeia do desporto escolar, nomeadamente através da organização de competições escolares paneuropeias em função de cada desporto ou do domínio de aprendizagem;
- o desenvolvimento de redes electrónicas integradas, a nível europeu, a fim de comunicar e sobretudo de fomentar a mobilidade desportiva, independentemente da forma que esta assuma.

4.1.1.3. O Comité defende a necessidade de estabelecer uma interrelação entre o desporto escolar e a realidade europeia actual e as suas perspectivas. Assim, apela à criação das condições necessárias à cultura e ao desenvolvimento de uma consciência desportiva europeia. De entre essas condições, salientem-se as medidas de encorajamento à criação de equipas desportivas transfronteiriças e internacionais. As «escolas de segunda oportunidade» poderiam constituir os núcleos para a formação das primeiras equipas desse tipo.

4.1.1.4. Em todo o caso, o Comité observa que a actividade desportiva — designadamente a nível escolar — não pode dirimir todas as diferenças existentes. Em compensação, deve criar condições que permitam atenuar a oposição e a exclusão em todas as suas formas.

4.1.1.5. O Comité propõe à Comissão Europeia que recorra aos serviços dos especialistas existentes no processo de promoção do ano de 2004 como Ano Europeu da Educação pelo Desporto.

4.1.2. Algumas reflexões sobre o desporto de massa

4.1.2.1. O desporto de massa merece ser desenvolvido e que se lhe dê uma atenção especial para realizar os objectivos da proposta da Comissão, assim como para compensar as consequências do modo de vida actual, sedentário, tanto no trabalho como no lazer. Hoje mais do que nunca, a saúde física e mental do indivíduo é condição primordial para a actividade física e para o desporto de massa. O desporto de massa, qualquer que seja o tipo, promove também o desenvolvimento pessoal e a socialização dos praticantes.

4.1.2.2. Para dar o máximo de rendibilidade ao desporto de massa, será necessário que todos os actores interessados participem no seu desenvolvimento. É importante que o acesso ao desporto seja global e que, em cada local, haja instalações disponíveis (sobretudo as que foram financiadas, de um modo ou de outro, por dinheiros públicos) para a mais ampla utilização possível. Por isso, é essencial que todos os actores e todos os organismos interessados no desporto de massa ou nos seus resultados participem no seu desenvolvimento.

4.1.2.3. Para o Comité, entre os actores atrás referidos estão os estabelecimentos educacionais do ensino superior e de educação ao longo da vida, o poder local e regional, os serviços estatais que se ocupam do desporto, da saúde, da educação, dos assuntos sociais e ambientais, bem como os actores privados que disponibilizam instalações e prestam serviços de desporto de massa. O objectivo desta cooperação deve ser conseguir o máximo de influência do desporto de massa na educação, na saúde e no comportamento social dos cidadãos.

4.1.3. Propostas quanto ao desporto nos grupos sociais sensíveis

4.1.3.1. O Comité opina que uma política integrada de educação pelo desporto deve ter em devida conta a relação que existe actualmente entre os grupos sociais sensíveis e o desporto no seu todo. O Comité aprecia a actividade de numerosos clubes no domínio da integração social, sobretudo no caso dos jovens. Importa apoiar tais iniciativas e difundilas nas associações que não actuam neste domínio.

4.1.3.2. O Comité chama a atenção da Comissão Europeia para a necessidade de, nas acções do Ano Europeu, ter em conta:

- as regiões em que, por motivos de pobreza e de condições económicas e sociais (regiões com atraso de desenvolvimento), não foi estabelecido qualquer elo individual ou associativo de ligação deste tipo com o desporto organizado;
- o encorajamento da participação das mulheres nas actividades desportivas;
- a promoção do exercício físico pelos deficientes;
- a integração de todos estes esforços num quadro político mais global que fomente uma cultura da saúde.
- o reforço das actividades desportivas que cultivam e promovem o espírito anti-racista e antixenóforo.

4.1.3.2.1. No que diz respeito mais particularmente aos deficientes, o Comité destaca:

- a interrelação entre o Ano Europeu da Educação pelo Desporto (2004) e o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (2003);
- a promoção, através do Ano Europeu, dos desportos de massas para os deficientes;
- o incentivo ao desenvolvimento de uma relação mais favorável entre o movimento desportivo organizado e os deficientes, criando, por exemplo, as condições necessárias para o seu acesso às instalações desportivas.

4.1.4. A dimensão europeia da educação pelo desporto

4.1.4.1. O desporto é um domínio privilegiado para estabelecer relações interestatais, internacionais e interregionais com a vista a elaborar planos de acção comuns em matéria de educação e de cultura. O Ano Europeu da Educação pelo Desporto oferece uma ocasião de examinar o problema mais geral da criação de um espaço europeu da aprendizagem e da cultura. Trata-se de um problema que continua por resolver, apesar do seu impacto cada vez maior, nomeadamente, na competitividade da economia europeia.

4.1.5. Por uma nova ética desportiva

4.1.5.1. O Comité considera que o Ano Europeu da Educação pelo Desporto só terá atingido o seu objectivo se conseguir gerar uma dinâmica que questione a realidade dos nossos dias no domínio do desporto. Essa realidade identifica a actividade desportiva com a noção do atleta «superhomem», o qual procura cada vez mais superar os seus próprios limites. Um tal «atleta virtual» não existe senão no momento da vitória.

Se for possível levar as pessoas a questionar estas concepções, sobretudo nas escolas e entre os jovens, poder-se-á criar uma nova ética desportiva.

4.1.5.2. A ética desportiva do século XXI não pode ser outra que não seja a requerida pela educação do cidadão europeu e pelas exigências do nosso tempo. As mensagens emitidas pelo desporto de massas amador, pelas centenas de milhares de associações desportivas baseadas no voluntariado deverão ter como preocupação esta nova ética. Uma política de apoio a esta ética desportiva é condição prévia do êxito.

4.1.6. Os Jogos Olímpicos de Atenas — os valores do olimpismo em primeiro plano

4.1.6.1. Enquanto evento desportivo e cultural de alto nível, os Jogos Olímpicos de Atenas vão, sem dúvida, proporcionar ao olimpismo uma ocasião a não desperdiçar. O Comité preconiza e defende o regresso ao primeiro plano dos valores fundamentais do olimpismo. A nobre emulação, a trégua olímpica, a cultura do espírito paralelamente à cultura do corpo devem ser valores que a sociedade europeia dos nossos dias queira reencontrar. Assim, a sociedade europeia terá a ocasião de debater, defender e mesmo rever vários dos seus pontos de vista sobre o aspecto qualitativo do modo de vida actual. A sociedade europeia terá a oportunidade de defender, de demonstrar e de concordar:

- que o problema de «bem viver» é mais complexo e mais difícil de resolver do que simplesmente garantir os termos e as condições essenciais à sobrevivência;
- que a procura da qualidade de vida compete a cada indivíduo, mas também a toda a colectividade, o que

torna difícil redefinir o que pertence ou não à qualidade de vida;

- que a actividade desportiva determina, essencialmente, o elemento qualitativo da vida do indivíduo e da colectividade, criando, ao mesmo tempo, as condições para uma maior longevidade — uma longevidade activa dos indivíduos;
- que a vida não consiste somente em concorrência, mas também em cooperação; não há apenas indicadores quantitativos, mas também qualitativos;
- a necessidade de determinar os limites do Homem moderno; importa definir o que é humano hoje e o que o não é;
- que a noção do «bem viver» não implica sempre necessariamente a realização de objectivos quantitativos cada vez mais elevados; implica sim, essencialmente, um esforço sustentado e equilibrado, individual e colectivo, no sentido de adquirir instrução e cultura ⁽¹⁾.

4.1.6.2. Para o Comité, a abordagem atrás descrita não tem por objectivo promover modelos de épocas anteriores. É necessário encarar esta problemática com o objectivo de examinar os factores que levaram a que certas épocas tenham sido descritas como «idades de ouro» na História. Partindo desses factores, a reflexão e o acordo entre os cidadãos europeus sobre o modo de vida actual, o futuro da Europa e as novas formas de governação a adoptar serão sem dúvida mais simples, realizar-se-ão em consciência e inscrever-se-ão talvez numa perspectiva de longo prazo.

⁽¹⁾ Vd. último ponto da nota 1 do anexo (CES 1113/99 fin AN) ao relatório de informação CES 1113/99 fin ver. intitulado «A dimensão europeia da educação: natureza, conteúdo e perspectivas»: «Instrução: resultado do conjunto das influências exercidas sobre o indivíduo e sobre o conjunto da sociedade pelo processo de educação e aprendizagem. Esse resultado manifesta-se de forma activa como elemento positivo na condução da existência».

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (UE-SILC)»

(COM(2001) 754 final — 2001/0293 (COD))

(2002/C 149/07)

Em 18 de Fevereiro de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relatora S. Florio e co-relatores J. Bento Gonçalves e U. Burani.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 98 votos a favor e 1 abstenção.

1. Introdução

1.1. A necessidade de um regulamento relativo às estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (UE-SILC) decorre da elevada prioridade atribuída pelo Conselho e pela Comissão à luta contra a pobreza e a exclusão social. Tal prioridade torna, de facto, indispensável a recolha de dados exactos, comparáveis e em tempo oportuno, para que se possa dispor de um quadro realista da situação e acompanhar a evolução das políticas aplicadas com esse objectivo.

1.2. A base jurídica do regulamento relativo às estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (UE-SILC) são os artigos 136.º, 137.º e 285.º do Tratado de Amesterdão, nos quais se salienta a necessidade e a possibilidade de prever estatísticas do rendimento, das condições de vida e da exclusão social.

1.3. Além disso, as conclusões dos Conselhos Europeus de Lisboa (23-24 de Março de 2000) e de Nice (7-9 de Dezembro de 2000) reafirmaram o objectivo comunitário de eliminação da pobreza através do diálogo permanente e do intercâmbio de informações e de boas práticas com base em indicadores estabelecidos de comum acordo.

1.4. Em 2000, a Comissão elaborou o «Programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social». Entre os objectivos do programa contavam-se a «compilação e divulgação de estatísticas comparáveis nos Estados-Membros e a nível comunitário». O mesmo programa definiu as condições de financiamento das medidas com vista à obtenção de dados estatísticos fiáveis e comparáveis relativos à análise da pobreza e da exclusão social.

1.5. A comunicação da Comissão sobre os indicadores estruturais⁽¹⁾ inclui indicadores sobre as desigualdades na distribuição de rendimentos e as taxas de pobreza.

1.6. Na origem da elaboração do regulamento relativo às estatísticas UE-SILC está a publicação do Segundo Relatório sobre as políticas de coesão económica e social.

2. A proposta de regulamento

2.1. O regulamento propõe-se criar um quadro comum a todos os Estados-Membros para a produção sistemática de estatísticas comunitárias do rendimento e das condições de vida da população, com o objectivo de melhor compreender o fenómeno da pobreza e da exclusão social ao nível nacional e ao nível europeu. O regulamento representa, por si só, um instrumento útil para a realização dos objectivos fixados e para o acompanhamento dos processos em curso.

2.2. Estabelece-se que os dados recolhidos terão em conta os agregados, por um lado, e os indivíduos, por outro, utilizando definições e métodos harmonizados, comuns a todos os Estados.

2.3. Os inquéritos estatísticos previstos terão uma dimensão transversal e uma dimensão longitudinal. A recolha de dados transversais traça o quadro da situação num determinado momento do período em análise.

2.4. Ao invés, entende-se por dimensão longitudinal uma análise que tenha em conta a evolução observada durante um certo período na mesma amostra de indivíduos. A dimensão longitudinal prevê uma amostra mais reduzida do que a dimensão transversal e deve contemplar um período de, pelo menos, quatro anos.

⁽¹⁾ COM(2000) 594 final.

2.5. No que respeita às fontes dos dados, o regulamento inspira-se numa certa flexibilidade, que incentiva, tendo sobretudo em conta dados nacionais existentes (ficheiros, inquéritos, amostragens nacionais, etc.), mas promovendo a integração de novas fontes. Assim, embora prevendo entrevistas directas, permite igualmente o recurso, por exemplo, a dados extraídos de registos, quando existam.

2.6. Os dados são recolhidos anualmente.

2.7. Definem-se temáticas-alvo determinadas com base em variáveis primárias e secundárias, de forma a possibilitar a introdução anual de diversos módulos para a observação de novos fenómenos.

2.8. Durante os primeiros quatro anos de execução do programa, serão concedidos financiamentos *ad hoc* aos Estados-Membros. Posteriormente, dois terços dos custos da recolha de dados ficarão a cargo da Comissão.

3. Propostas do Comité Económico e Social Europeu ⁽¹⁾

3.1. Como já foi salientado em anteriores pareceres, a recolha de dados a nível nacional continua a ser muito diferenciada em virtude da diversidade dos sistemas de recolha, o que dificulta a comparação e a análise.

(¹) Cfr. tb.

— Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade». JO C 48 de 21.2.2002.

— Parecer do CES em elaboração sobre «Indicadores Sociais».

3.2. O Comité Económico e Social Europeu considera limitativo o facto de as estatísticas previstas no regulamento apenas terem em conta a dimensão nacional do fenómeno da pobreza e da exclusão social. Com efeito, o regulamento não prevê recolhas de dados a nível regional e local, o que parece estar em clara contradição com as orientações da União Europeia, sobretudo no que diz respeito à política de coesão económica e social que, desde 1992, é um dos três pilares da União.

3.3. Importa explicitar a relação com as políticas regionais, especialmente no que concerne às regiões com atraso de desenvolvimento (Objectivo 1), nas quais o desemprego, a pobreza e a exclusão atingem níveis particularmente preocupantes.

3.4. Dever-se-ia, além disso, proceder a uma análise mais focalizada das grandes áreas urbanas, em cuja periferia tais fenómenos são particularmente evidentes. Além disso, há que prestar grande atenção às zonas rurais com taxas de pobreza mais elevadas.

3.5. Não estão explicitamente previstos dados repartidos segundo o sexo. Ora, diversos inquéritos efectuados por organismos internacionais e pela Comissão Europeia revelaram que a exclusão e a pobreza são fenómenos que afectam sobretudo a população feminina.

3.6. Quanto à necessidade de chegar a metodologias e definições harmonizadas que permitam uma verdadeira comparabilidade dos dados, dever-se-ia talvez estabelecer prazos e exigir um compromisso claro dos Estados-Membros nesse sentido, nomeadamente em termos económicos.

3.7. Considera-se fundamental a colaboração entre o Eurostat, a Comissão Europeia e as organizações socioprofissionais e as associações mais radicadas na realidade em que estão presentes sectores marginais e excluídos representadas no Comité Económico e Social Europeu, a fim de possibilitar a valorização e a melhor utilização possível dos instrumentos de análise e monitorização como, por exemplo, o UE-SILC.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego»

(COM(2001) 629 final)

(2002/C 149/08)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar a parecer sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relator G. Vinay.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 97 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções.

1. Introdução e apresentação da proposta

1.1. A comunicação em exame enquadra-se numa perspectiva de atenção acrescida à importância da dimensão local no contexto da EEE por parte da Comissão e dá seguimento a uma Comunicação de Abril de 2000, sobre a qual foi efectuada, no mesmo ano, uma consulta extremamente ampla cuja síntese, apresentada na Conferência de Estrasburgo, enriquece com observações adicionais a nova fase de elaboração de propostas.

1.1.1. O Comité, que, no parecer emitido sobre a anterior comunicação ⁽¹⁾, formulara um conjunto de observações sobre os agentes locais (nos quais incluía os parceiros sociais) e o seu papel, a importância de uma informação/formação completa e sólida dos agentes locais, os problemas que a definição comum do sector da economia social suscita e a necessidade de agir ao nível local de uma forma coerentemente orientada para os quatro pilares da estratégia de emprego, regista com agrado que algumas destas questões foram contempladas no novo documento.

1.2. A comunicação em apreço, após breve historial da temática em análise desde o arranque do processo do Luxemburgo, sublinha que, nas Orientações para o Emprego de 2002, os Estados-Membros foram convidados a apoiar as autoridades regionais e locais na elaboração de estratégias de emprego e constata que, em quase todos os países da União, se verifica uma tendência para a descentralização, o apoio à economia social e a criação de parcerias. Os PAN 2002 revelam também que está a instaurar-se uma colaboração mais estreita entre os governos nacionais e as autoridades regionais e locais.

1.3. A Comissão reafirma que a informação claramente insuficiente e a participação não sistemática do nível local no processo dos PAN e na aplicação do FSE continuam a ser pontos cruciais e afirma considerar que o desenvolvimento de uma dimensão local na EEE daria um contributo decisivo tanto para a realização dos objectivos comunitários em matéria de emprego como para o combate à exclusão social.

1.4. A Comissão salienta que o desenvolvimento de uma dimensão local da EEE, no respeito do princípio da subsidiariedade, requer uma vontade política coerente aos níveis comunitário, nacional, regional e local. É fundamental instaurar um intercâmbio constante de boas práticas e o conhecimento generalizado, ao nível local, da EEE e dos correspondentes planos de acção nacionais, dos PAN para a inclusão social e dos programas dos Fundos Estruturais.

1.5. Indicando os critérios que devem presidir à elaboração de estratégias locais de emprego, a Comissão insta ainda a que se tire partido da experiência e se faça uma utilização mais completa dos instrumentos existentes, referindo-se, em particular, para além dos Fundos Estruturais, à rede EURES e às iniciativas *Urban* e *Equal*. A Comissão alude especificamente às acções inovadoras promovidas com base no artigo 6.º do FSE e à rubrica orçamental que, em 2000 e 2001, se destinou a apoiar acções preparatórias a favor de iniciativas locais de emprego.

1.6. O documento anuncia uma série de avaliações das iniciativas e dos programas em curso na óptica específica da dimensão local e precisa que a Comissão considerará o desenvolvimento local como uma prioridade na avaliação do período de programação.

⁽¹⁾ Parecer sobre a Comunicação da Comissão «Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» — JO C 14 de 16.1.2001.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a Comunicação, como já saudara a anterior, considerando positiva a importância crescente que a Comissão atribui ao desenvolvimento de uma verdadeira estratégia local de emprego há muito defendida pelo Comité.

2.2. Apraz particularmente ao Comité a forma como foi aproveitada a fase de consulta que decorreu em 2000. Se bem que essa fase tenha posto em evidência numerosos problemas que limitam o desenvolvimento de iniciativas a nível local, a Comissão elaborou o documento em exame numa óptica de identificação de acções e instrumentos que permitam, na medida do possível, enfrentar esses problemas, apontando as vias de actuação possíveis para os agentes locais e apelando simultaneamente a uma maior sensibilização dos Estados-Membros para a necessidade de criar um fluxo biunívoco na elaboração dos PAN.

2.3. A opção pela avaliação de toda a programação em curso prioritariamente à luz da sua incidência no desenvolvimento a nível local assume um significado que, por um lado, quase transcende o tema em análise, mas que, por outro, reforça a necessidade de que a estratégia de emprego definida no Conselho de Lisboa seja desenvolvida na sua plenitude, prestando particular atenção aos planos locais de emprego, que constituem um complemento indispensável à sua execução.

2.4. O documento salienta que o papel do nível local na EEE foi explicitamente reconhecido nas orientações para as políticas de emprego 2002, reproduzindo textualmente a orientação n.º 11. Esta orientação está, contudo, inserida no capítulo referente ao segundo pilar «Desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego». O Comité já expressara, no anterior parecer, a convicção de que a criação de estratégias de desenvolvimento do emprego a nível local permite, justamente em virtude da pluralidade de agentes e de funções que para elas podem contribuir, a realização dos objectivos fixados nos quatro pilares da estratégia europeia. Reitera, pois, este ponto de vista e espera que a Comissão o subscreva, nomeadamente porque, na mesma Comunicação, se faz ampla referência ao quarto pilar, relativo à igualdade de oportunidades.

2.4.1. A atenção que o documento dedica às políticas de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens é coerente com a convicção, que merece total acordo, de que é precisamente ao nível local que se determinam as condições que podem limitar ou ampliar a igualdade entre mulheres e homens, não apenas com políticas activas específicas e acções de formação focalizadas, mas também com uma maior sensibilização cultural e social. Nesta última perspectiva, o convite dirigido às autoridades locais para que promovam o emprego feminino através de «medidas destinadas a conciliar vida profissional e familiar» afigura-se inadequado, já que tal conciliação deveria fazer-se no interesse mútuo de homens e mulheres. A consciência deste facto está efectivamente patente

nas Orientações para as políticas de emprego 2002, em cujo capítulo intitulado «Conciliar vida profissional e vida familiar» se afirma que as políticas implementadas com esta finalidade «revestem-se de especial importância para homens e mulheres»⁽¹⁾.

2.5. O papel dos parceiros sociais assume maior relevo no actual documento do que no anterior, sublinhando-se a sua crescente participação na aplicação de estratégias locais.

2.5.1. Todavia, como já foi realçado no parecer emitido em devido tempo, este papel não é relevante apenas no âmbito da concertação social — sobre cujo desenvolvimento o recente Conselho de Laeken tomou uma importante decisão — mas também enquanto elemento activo nas parcerias, tendo sido já desempenhado, de forma positiva e assente em propostas concretas, nos pactos territoriais e nas parcerias transfronteiriças que operam com base na rede EURES. Se, além disso, como definido no Conselho de Santa Maria da Feira, os parceiros sociais devem ter um papel destacado na «definição, aplicação e avaliação das orientações para o emprego», o seu papel adquire ainda maior relevo ao nível local.

2.6. A Comissão reconhece a dificuldade, já amplamente documentada pelo Comité, que resulta das diferentes acepções de economia social nos Estados-Membros, mas salienta que este sector, independentemente da sua definição, é um elemento com grandes potencialidades nas iniciativas de desenvolvimento local, e realça que o conceito de parceria a nível local se consolida sob o impulso das prioridades políticas da estratégia europeia de emprego. Conviria, porém, que a Comissão, na medida do possível e no respeito da subsidiariedade, diligenciasse no sentido de uma definição de princípio comum, nomeadamente tendo em vista o Fórum do Desenvolvimento Local anunciado para o início de 2003.

2.7. Quanto à questão da subsidiariedade, que deve obviamente ser salvaguardada, apraz ao Comité o facto de a Comissão aludir ao Livro Branco sobre a Governação Europeia, que reclama, de uma maneira geral, mas também e especificamente em relação ao problema do emprego e da coesão, uma forte interacção entre os diversos níveis de governo da União e dos Estados-Membros e os níveis regional e local. Esta interacção é necessária não apenas para conferir a máxima eficácia às políticas unitárias, mas também para restabelecer a relação entre as instituições europeias e os cidadãos e permitir que estes contribuam para a realização e qualidade das opções políticas e económicas.

⁽¹⁾ Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2002 — COM(2001) 511 final.

3. Observações na especialidade

3.1. Entre as várias iniciativas europeias eficazes para o desenvolvimento do emprego a nível local a Comissão cita a rede EURES. Este instrumento foi criado em 1993 e continuamente renovado, dada a sua reconhecida importância, estando neste momento em estudo a revisão da respectiva base jurídica. É, todavia, curioso que a Comissão, face às potencialidades deste instrumento, não proponha uma reforma completa do mesmo nem sugira a sua plena integração na EEE e, por último, que proponha critérios e fontes de financiamento muito diversificados em vez de o inserir nas rubricas orçamentais dos Fundos Estruturais. Como é sabido, a rede EURES inclui os serviços públicos de emprego e os parceiros sociais, cujo papel é salientado na Comunicação em apreço enquanto agentes de uma estratégia de emprego ao nível local. Trata-se de mais um elemento de lógica e de coerência que deveria orientar a Comissão para um modelo de reforma como o referido supra.

3.2. A Comissão realça o impacto positivo, em termos de emprego, da iniciativa *Urban*, outra iniciativa comunitária dedicada a acções socioambientais em zonas extremamente críticas dos centros urbanos. A seu tempo, no parecer sobre a renovação desta iniciativa ⁽¹⁾, o Comité já sublinhara que, se bem que não fosse essa a sua principal finalidade, a iniciativa *Urban* tinha boas possibilidades de incidências positivas no emprego. Esta iniciativa tem ainda a importante peculiaridade de estimular uma forte participação de toda a sociedade civil na programação das acções financiadas. O Comité gostaria que, na análise prevista pela Comissão dos resultados da iniciativa *Urban* ou de qualquer outra iniciativa, se reconhecesse e salientasse o efeito multiplicador da divulgação de boas práticas prevista em todas elas.

3.2.1. Na referência da Comissão às potencialidades de programas e iniciativas já em curso, para efeitos de emprego a nível local, assinala-se que também está incluído *Interreg III*, que, entre os critérios de programação, indica este tema específico.

3.3. Ao apresentar os critérios de execução de acções inovadoras financiadas com base no artigo 6.º do regulamento do FSE, a Comissão já indicara, a seu tempo ⁽²⁾, uma relação explícita, de resto natural à luz da experiência anterior, com o desenvolvimento do emprego a nível local. Salientava-se, além disso, que teriam prioridade as propostas baseadas no princípio da parceria de diversos agentes (autoridades públicas, sector privado, parceiros sociais, terceiro sector, etc.). A Comunicação da Comissão lembra estes antecedentes e realça que um dos temas prioritários se intitula «Estratégias locais de emprego e a

inovação». O Comité subscreve, obviamente, tudo quanto precede, mas faz notar que o convite à apresentação de propostas está reservado, de momento, «às autoridades públicas competentes ou às administrações territoriais».

3.3.1. Isto cria uma espécie de hierarquia implícita entre os agentes locais que poderia reproduzir-se no domínio da Comunicação em exame, enquanto que, tanto no primeiro documento da Comissão como no actual, a designação «parceiros sociais» inclui um vasto leque de entidades. Não é claro se a iniciativa de lançar uma estratégia local de emprego pode ser concebida, proposta e apresentada por qualquer das entidades que criem uma parceria com objectivos definidos ou se, ao invés, o motor de toda e qualquer iniciativa deve ser sempre uma autoridade pública ou administrativa do nível local.

3.4. O documento dá grande atenção à necessidade de os agentes locais serem plenamente informados sobre as políticas nacionais e da UE, o que é obviamente indispensável para promover o surgimento de iniciativas e estratégias que sejam não apenas praticáveis através de instrumentos e recursos accionados a nível comunitário, mas também coerentes com as políticas definidas aos níveis europeu e nacional. Todavia, ao delinear os elementos constitutivos de uma estratégia local de emprego, omite-se um ponto que o Comité considera essencial e já tinha salientado no anterior parecer: a formação.

3.4.1. O percurso estratégico proposto pela Comissão articula-se em torno dos seguintes elementos: focalização de uma área; diagnósticos de pontos fortes e fragilidades; identificação de agentes potenciais; análise de oportunidades e ameaças em matéria de emprego num determinado território; envolvimento de autoridades regionais e nacionais. Importa sublinhar que os pontos fortes e as fragilidades, bem como as oportunidades e ameaças em matéria de emprego, podem radicar, não só nas condições socioeconómicas, infra-estruturais, produtivas ou organizativas de um território, como também, e em grande medida, na necessidade de uma formação que facilite a empregabilidade, apoie o desenvolvimento da capacidade empresarial, favoreça a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e contribua, do ponto de vista das competências profissionais, mas também da sensibilização sociocultural, para a igualdade entre mulheres e homens.

3.4.2. O Comité gostaria de sublinhar que a formação, a par da educação e da formação ao longo da vida, são elementos constitutivos de toda e qualquer iniciativa de desenvolvimento do emprego a nível local. Naturalmente que pode haver, e haverá, projectos que tenham a formação (uma formação específica, ainda que difusa) como objectivo para uma estratégia local, mas, no Anexo II do documento, retoma-se a proposta, apresentada pelo Comité no anterior parecer, de promoção de «iniciativas e acordos territoriais em termos de formação». De novo se chama a atenção da Comissão para esta necessidade enquanto elemento de uma abordagem estratégica mais ampla que é essencial para a formulação de toda e qualquer iniciativa.

(1) Parecer sobre a comunicação da Comissão que estabelece as orientações relativas a uma iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável (*Urban*) — JO C 51 de 23.2.2000.

(2) Comunicação da Comissão relativa à execução de acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do regulamento do Fundo Social Europeu para o período de programação 2000-2006 — COM(2000) 894 final.

3.5. O Comité considera positiva a decisão da Comissão de organizar, no próximo ano, um Fórum do Desenvolvimento Local, e manifesta desde já o seu interesse e disponibilidade para dar o seu contributo num momento de ampla reflexão. Do documento infere-se que o Fórum está previsto para o início de 2003. Anuncia-se, no entanto, que, em meados do mesmo ano, estará finalmente disponível uma avaliação dos 89 Pactos Territoriais lançados como projectos-piloto em 1997. Tratando-se de um intervalo de poucos meses, e dado que o Fórum pretende ser uma instância para o intercâmbio de experiências e de informação, seria porventura mais oportuno fazer coincidir as duas datas.

3.6. A aplicação da EEE ao nível local e o seu êxito, bem como a participação activa da sociedade civil na definição de estratégias e vias de actuação, constituem, como já foi referido, meios importantes de promoção de um sentimento de pertença comum junto dos cidadãos europeus e de restabelecimento da sua relação com as instituições. É, porém, necessário que as políticas de emprego se mantenham fiéis aos princípios fixados em Lisboa, posteriormente enriquecidos com o recente Conselho de Laeken. Por um lado, há que criar postos de trabalho duradouros e de qualidade (é preocupante, diga-se de passagem, que, em documento recente, a Comissão tenha reconhecido que o conceito de «trabalho de qualidade» carece de indicadores de referência seguros e eficazes) e, por outro lado, é necessário definir, apoiar e promover o modelo social

europeu, dado tratar-se de dois elementos fundamentais para promover a coesão social na União e reforçá-la na perspectiva do alargamento.

3.6.1. Todavia, a economia europeia tem dado sinais claros de abrandamento e as expectativas de retoma são muito prudentes. O nível local não pode prescindir dos níveis nacional e comunitário. Impõem-se, portanto, decisões que relancem prioritária e resolutamente o crescimento da economia e do emprego.

3.6.2. Existem margens de manobra que devem ser utilizadas com determinação, consolidando-se simultaneamente um modelo de desenvolvimento sustentável compatível tanto do ponto de vista do ambiente como do ponto de vista social, ambos exigindo garantias e salvaguardas. A todos os níveis, do comunitário ao local, importa estabelecer e respeitar estes dois pontos de equilíbrio fundamentais.

3.6.3. O nível local é um microcosmo em que as oportunidades e os riscos mais imediatos e reais estão reunidos num mesmo aspecto: a capacidade imediata do cidadão para verificar a real eficácia das opções políticas. Assim, o êxito das opções que são objecto da Comunicação em apreço dependerá no imediato, mas sobretudo a mais longo prazo, não apenas da eficácia das propostas para as quais procurámos dar o nosso contributo, mas também, e fundamentalmente, das opções de progresso que vierem a ser feitas ao mais alto nível.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho da Comissão — Relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional»

(COM(2001) 743 final)

(2002/C 149/09)

Em 21 de Janeiro de 2002, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o documento supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relator D. Retureau.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e de 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 92 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O documento de trabalho da Comissão visa a busca de soluções políticas, jurídicas e práticas no domínio da segurança interna, ou seja, proteger as sociedades europeias contra a presença e as actividades de grupos terroristas e seus membros no território da União, em resposta à vigésima nona conclusão da sessão extraordinária do Conselho JAI, de 20 de Setembro de 2001, na sequência do terrível atentado perpetrado em Nova Iorque, em 11 de Setembro precedente.

1.2. O Conselho convidava a Comissão «a examinar urgentemente a relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional».

1.3. Trata-se, neste documento, de instrumentos para a protecção dos requerentes de asilo ou das pessoas que beneficiam desse ou de outro estatuto de protecção num dos Estados-Membros. A Comissão considera, com efeito, não só a protecção que é dada pela Convenção de Genebra e seu Protocolo (ratificados por todos os Estados-Membros), mas também por outros textos internacionais e regionais que concedem protecção internacional a pessoas obrigadas, para sua própria segurança, a abandonar o país de origem ou de residência e que solicitem a protecção de um Estado-Membro da União Europeia.

1.4. O documento começa por examinar as possibilidades legais previstas nos instrumentos de excluir da protecção as pessoas que a não merecem, em particular, as que estão envolvidas em actividades terroristas ou outras actividades criminosas (Capítulo 1). Analisa, em seguida, as consequências jurídicas da exclusão de pessoas do âmbito de aplicação de um dos regimes de protecção internacional (Capítulo 2). Passa, depois, para as disposições jurídicas ou administrativas susceptíveis de serem harmonizadas entre os Estados-Membros, bem

como para a cooperação administrativa e a utilização do mecanismo de coordenação aberto (Capítulo 3). Por fim, analisa as disposições de «segurança interna» estabelecidas na legislação comunitária em vigor e em fase de preparação no domínio do asilo e da imigração (Capítulo 4).

1.5. Tal como é realçado pela Comissão, o documento baseia-se em dois grandes princípios:

- os refugiados e os requerentes de asilo de boa fé não devem ser vítimas dos acontecimentos recentes,
- os terroristas e os indivíduos que lhes dão apoio financeiro ou outro não devem aceder facilmente ao território dos Estados-Membros.

1.6. O asilo é apresentado como um «potencial canal» para a penetração do terrorismo, ainda que esta afirmação seja imediatamente mitigada ao reconhecer-se a pouca probabilidade de os terroristas recorrerem a tal meio, pois dispõem de outros canais ilegais de entrada no território da União mais discretos, tal como acontece com os autores de actividades criminosas ou outras acções ilegais. A Comissão partilha a posição do ACNUR, segundo a qual melhor do que prever disposições novas ou excepcionais seria limitar-se a aplicar, se necessário for, algumas das disposições de exclusão já previstas no ponto F do artigo 1.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados.

1.7. Critérios de exclusão e sua aplicação ao terrorismo

1.7.1. Não existe definição internacional de terrorismo nos vários instrumentos universais ou europeus aplicáveis nos Estados-Membros. A qualificação deste crime pelos tribunais é feita caso a caso, em função das circunstâncias concretas. Não está incluído como critério no ponto F do artigo 1.º da Convenção, mas pode, no entender da Comissão, ser abrangido

pela interpretação que for dada a uma ou mais das três categorias de critérios gerais susceptíveis de serem invocadas ao abrigo da Convenção para justificar a exclusão do benefício do direito de asilo (à excepção da segunda, porquanto o terrorismo é, pelas suas características, um crime de natureza política ou visa objectivos políticos ou ideológicos):

- crime contra a paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade, tal como definidos nos instrumentos internacionais pertinentes,
- crime grave de carácter não político cometido fora do país de refúgio antes da admissão neste como refugiado,
- perpetração de actos contrários aos objectivos e princípios da Nações Unidas ⁽¹⁾.

1.7.2. O terrorismo, em conformidade com a jurisprudência e várias resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU referidas pela Comissão, constituiria claramente um critério de exclusão com base num dos fundamentos pertinentes previstos na alínea a) do ponto F do artigo 1.º; em relação à alínea c), a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, nomeadamente na Resolução 1373 de 28 de Setembro de 2001, que os «actos, métodos e práticas terroristas são contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas» e que «são igualmente contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas o financiamento, a planificação e a incitação, com conhecimento de causa, de tais actos terroristas».

1.7.2.1. Estes actos terroristas consistem, à luz das jurisprudências nacionais, designadamente no desvio de aeronaves, tomada de reféns, ataques à bomba, etc.

1.7.3. A Comissão acrescenta que o facto por si só de pertencer a um grupo terrorista pode, em alguns casos, assimilar-se a uma participação pessoal e consciente ou a um consentimento que equivale a uma cumplicidade, ainda que haja que atender às circunstâncias específicas a cada caso e ao nível real de comprometimento.

1.7.4. Assim, de acordo com o parecer da Comissão, o terrorismo é susceptível de constituir motivo de recusa ou de retirada do estatuto de refugiado ou de outro estatuto de protecção.

2. Observações do Comité

2.1. O Comité Económico e Social Europeu apoia incondicionalmente a elaboração de uma estratégia global e coordenada de combate ao terrorismo a nível europeu, bem como a iniciativa de aproximar as disposições respeitantes à identificação e sanção do crime de terrorismo. A União tem o pleno direito de proteger de atentados terroristas todas as pessoas que residem ou se encontram de passagem no seu território, assim como os bens públicos e privados e de impedir grupos ou indivíduos de planificarem, organizarem e financiarem esses atentados.

2.2. As causas do terrorismo, tanto no território da União como nos países terceiros, são complexas, geradas, frequentemente, por situações de crises políticas e morais, motivações ideológicas de natureza política e religiosa, reivindicações nacionalistas, etc. As respostas deveriam ser, por conseguinte, tanto quanto possível, preventivas e ajustadas às causas que lhe estão na origem, podendo necessitar de tratamentos diversificados, tal como a busca de soluções pacíficas para os conflitos, a repressão penal, medidas de natureza económica e social. A Europa deveria elaborar, a este respeito, respostas equilibradas em função das causas e da natureza da ameaça.

2.3. Neste contexto, o Comité interroga-se se será realmente útil focalizar a política de asilo na estratégia de luta e teme que esta fixação conduza a medidas restritivas contrárias à Convenção ou limitativas dos direitos humanos, embora admitindo que as alíneas a) e c) do ponto F do artigo 1.º poderiam constituir, se necessário, uma base jurídica admissível para a exclusão do estatuto de refugiado ou de outro estatuto de protecção, se se provar que houve utilização efectiva da protecção concedida para perpetrar acções terroristas.

2.4. O Comité recorda, nomeadamente, o parecer que emitiu ⁽²⁾ sobre a proposta de directiva relativa às normas mínimas para a concessão e retirada do estatuto de refugiado, bem como as posições de princípio por si então adoptadas.

2.5. Considera que não deve ser posto em causa o direito de qualquer pessoa a solicitar asilo e que o princípio de não-repulsão dos requerentes de asilo deve ser escrupulosamente respeitado, incluindo em situações de crise e de perigo para a paz ou a segurança, que impõem às autoridades uma vigilância acrescida.

⁽¹⁾ Ver, a propósito, a compilação especial de orientações e posições pontuais sobre a aplicação deste artigo, publicada pelo ACNUR.

⁽²⁾ JO C 193 de 10.7.2001 (relator: V. Melícias).

2.6. Tal como realçado pela própria Comissão, o pedido de asilo não é um meio habitual de penetração de terroristas no território, nem o estatuto de refugiado constitui uma das coberturas mais adequadas para a prática de actividades terroristas, ainda que essa hipótese não possa ser a priori totalmente afastada.

2.7. Além disso, a ausência de uma definição internacional ou comum do crime de terrorismo suscita problemas. Não deve ser subestimado o risco de uma interpretação demasiado extensiva e de uma aplicação abusiva dos factores de exclusão a casos não directamente ligados à preparação e à prática de actos criminosos qualificados de terroristas pelas leis e jurisdições dos Estados-Membros.

2.8. As normas internacionais e regionais dos direitos humanos devem constituir uma referência permanente para a interpretação e aplicação da Convenção e do Protocolo relativos à protecção dos refugiados. De entre as normas regionais, convirá distinguir, nomeadamente, a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a Convenção Europeia contra a Tortura e mesmo, no que diz respeito ao direito de asilo, a Carta dos Direitos Fundamentais, proclamada em Nice, que dele trata explicitamente.

2.9. Em particular, o direito de defesa e o direito a um processo justo não podem ser suspensos em resultado de suspeita ou de incriminação de terrorismo. O combate legítimo contra o terrorismo não pode servir de argumento para reduzir o nível de garantias e de protecção ou para ignorar o princípio de não-repulsão.

2.10. O Comité chama também a atenção para a utilização extensiva da noção de terrorismo em numerosos países, que designam assim os seus opositores internos ou no exílio. Convém, pois, ponderar as circunstâncias reais de cada caso e proceder a um inquérito objectivo, apoiado em provas concretas, evitando uma interpretação extensiva de determinadas disposições ou procedendo a extensões por analogia para qualificar algumas acções de terroristas ou assimilá-las a terrorismo e, consequentemente, incriminar a pessoa que solicita protecção ou dela beneficia.

2.11. O Comité está preocupado com as diferenças entre o tipo de prova no processo penal e o exigido para a exclusão ou retirada do estatuto de protecção: basta que existam «razões ponderosas para pensar» que a pessoa praticou acções qualificadas de terroristas ou que houve da sua parte cumplicidade nessas acções, incluindo a instigação, sem ser necessário provar que ela cometeu o acto (1.4.4). O Comité solicita que a prova do acto seja apresentada ou, pelo menos, que um

inquérito suficientemente aprofundado produza elementos sérios, convergentes do envolvimento numa actividade destinada a causar ou causando danos às pessoas e aos bens com o objectivo de semear o terror. Não bastam simples suspeitas.

2.12. Para além disso, o indeferimento da protecção ao abrigo da Convenção ou de outra forma de protecção internacional não deverá forçosamente implicar a expulsão para o país de origem ou para um país terceiro, em particular, para um país onde os direitos humanos não estejam integralmente garantidos na mesma medida em que o estão no território europeu. O mesmo princípio se deve aplicar ao procedimento de extradição. O documento é, no entanto, bastante vago a este respeito, carecendo de especificação. Este procedimento de retirada não deve atingir automaticamente os parentes próximos e outros membros da família, salvo se ficar provado o seu envolvimento numa actividade terrorista.

2.13. Por outro lado, é fonte de grande preocupação para o Comité o risco de se criar ou, pelo menos, sugerir, a partir dos documentos de trabalho sobre o combate ao terrorismo, uma relação entre os requerentes de asilo ou de protecção internacional e as pessoas que praticaram crimes de terrorismo ou, num outro domínio, entre os trabalhadores migrantes e o terrorismo.

2.14. O documento não aborda o terrorismo sob o ângulo de «crime contra a paz». O Comité estima, contudo, que se poderiam qualificar como crime contra a paz as acções de guerra perpetradas em tempo de paz com o objectivo de provocar confrontos armados internos ou um golpe de estado militar ou ditatorial ou de agravar um diferendo entre países a fim de provocar uma escalada de natureza militar.

2.15. Pelo contrário, o recurso à qualificação de alguns actos como «actos terroristas» em tempo de guerra deverá ser utilizado com grande prudência. Com efeito, a acção dos movimentos de libertação, em particular, os reconhecidos pela ONU, as acções de resistência contra uma intervenção armada externa, exceptuando as intervenções decididas pelo Conselho de Segurança da ONU, ou as acções de guerra de grupos opostos numa situação de guerra civil são geralmente qualificadas de «terroristas» pela parte contrária, mas consideradas como acções legítimas pela outra parte no conflito. Convém, pois, analisar a natureza do regime político, as causas da situação de conflito, a eventual legitimidade dos meios utilizados, por exemplo, contra um regime totalitário, ditatorial ou uma intervenção armada ilegítima, para definir, em cada caso e com uma base objectiva, os actos que podem, eventualmente, ser qualificados de «terroristas», crimes de guerra, contra a paz ou contra as finalidades e os objectivos das Nações Unidas.

2.16. Além disso, para que certos actos terroristas sejam qualificados como crimes de guerra é necessário que sejam graves e perpetrados num contexto de confrontação armada relativamente generalizada ou de presença de operações armadas suficientemente intensas ou importantes e prolongadas, levadas a cabo por grupos armados, de guerrilha ou paramilitares contra a população civil ou altos responsáveis democraticamente designados.

2.17. Por fim, o Comité entende que a resolução da Assembleia das Nações Unidas, adoptada num período de profunda emoção internacional e considerando o crime de terrorismo contrário aos objectivos e princípios das Nações Unidas, deve ser, ela própria, interpretada, tal como indicado para o ponto F do artigo 1.º da Convenção, à luz das convenções e princípios consuetudinários relativos aos direitos humanos e que dos actos considerados a este título não sejam feitas interpretações extensivas ou extrapolações por analogia para os qualificar de terroristas e, consequentemente, contrários aos fins e objectivos das Nações Unidas.

2.18. No atinente aos crimes internacionais (crimes de guerra, crimes contra a humanidade — ou de lesa-humanidade, consagrado na Convenção Interamericana —, crimes de genocídio), convirá reflectir sobre a adopção pelos Estados-Membros de mecanismos que lhes permitam dotarem-se de competências de jurisdição internacional, em prol de uma maior eficácia na repressão desses crimes. Tal dissuadiria as pessoas que tivessem praticado esses crimes de solicitar protecção num Estado-Membro, pois correriam o risco de ser aí julgadas por actos cometidos num país terceiro.

2.19. O Comité interroga-se sobre se não seria preferível «bloquear» os pedidos ou o estatuto a adoptar (1.4.2) a proposta de declarar «inadmissíveis» os requerimentos apresentados por pessoas abrangidas por um pedido de extradição ou de acusação proferida por um tribunal penal internacional resultante de uma decisão ou de uma convenção das Nações Unidas. Quando o pedido é solicitado por um tribunal penal do país de origem do requerente de asilo ou de um outro país devido a «infracção grave», é importante examinar atentamente a verdadeira natureza da infracção e verificar se se trata, de facto, de um crime à luz dos direitos penais dos Estados-Membros e não exclusivamente da legislação do país requerente, que, eventualmente, poderá qualificar de «crime» as manifestações políticas públicas, a expressão de ideias «subversivas», etc. Tomada a decisão judicial, se o requerente for libertado, o pedido de asilo poderá ser retomado na fase em que tiver sido «bloqueado», ou o estatuto de protecção poderá voltar a produzir plenos efeitos. Pelo contrário, poder-se-á aplicar a inadmissibilidade ou a retirada se a sentença transitada em julgado se pronunciar sobre a culpabilidade num crime grave ou actividade terrorista susceptível de justificar a interdição da concessão ou a retirada de um estatuto de protecção.

2.20. A repulsão ou a extradição deve ter em conta o que poderá acontecer ao requerente ou ao beneficiário a quem foi retirado o direito no país de repulsão ou de extradição. Os receios fundados de que uma pessoa, cujos actos justifiquem a recusa ou a retirada de um estatuto de protecção, possa ser sujeita à pena de morte, à tortura ou a tratamentos desumanos e degradantes deverão opor-se claramente à sua repulsão ou extradição.

2.21. Quanto aos «factores de atracção» que constituiria a concessão, em certos países, de direitos económicos e sociais às pessoas excluídas do estatuto de protecção mas não expulsáveis, o Comité entende que não se deverá alinhar pelos países que não concedem sequer os direitos humanos mais elementares. Os direitos fundamentais de natureza socioeconómica que deverão, por referência nomeadamente à Carta de Nice e à Carta Social Europeia, ser-lhes concedidos deverão ser equivalentes em todos os Estados-Membros, para permitir a essas pessoas assegurarem legalmente a subsistência própria e, eventualmente, a da sua família; é importante que os Estados-Membros cheguem a acordo sobre este aspecto.

2.22. Quanto à constituição de unidades de exclusão especializadas, tendo em conta o número bastante reduzido de casos susceptíveis de surgirem, o Comité interroga-se se, havendo sérias dúvidas, não seria preferível recorrer, em cada caso, a agentes ou magistrados especializados na luta antiterrorista ou em direito penal, que apoiariam os serviços encarregados de analisar os pedidos. A criação permanente de unidades de repulsão especializadas, tendo em conta o número reduzido de casos que se prevêem, comporta o risco de um recurso excessivo a elas pelo simples facto de existirem e, consequentemente, de uma multiplicação abusiva dos indeferimentos.

2.23. O recurso às orientações internas especiais de alguns Estados em matéria de exclusão para delas se retirarem as «melhores práticas» implicaria eventualmente o risco de desvirtuamentos semelhantes, o que não exclui a necessidade de um exame para evitar práticas demasiado diferentes ou mesmo contraditórias na interpretação das cláusulas de exclusão previstas na Convenção. As listas «europeias» nominativas de exclusão, propostas no mecanismo de intercâmbio de informações (1.5.3), comportam também riscos de exclusão abusiva, se os critérios não forem unificados ou se essas listas não forem convenientemente actualizadas, por exemplo, no caso de uma pessoa extraditada, entretanto, ilibada de acusação criminal grave, já para não falar das questões de protecção da confidencialidade dos dados e do respeito da vida privada. Tal reveste-se de particular acuidade na relação com o país de origem do interessado, se este não seguir os mesmos critérios respeitantes à protecção dos dados, não respeitar suficientemente os direitos humanos ou o seu regime não for realmente democrático.

2.24. O Comité, embora aprove a procura de definições comuns ou, pelo menos, de um elenco de actos susceptíveis de serem inequivocamente qualificados de terroristas, solicita que não se adoptem formulações demasiado gerais, que poderiam ser aplicadas a situações sem qualquer relação com o terrorismo, tais como conflitos políticos ou sociais. As exigências em matéria de prova devem ser grandes, e o grau de envolvimento da pessoa tido em consideração. A União tem, no entanto, necessidade de critérios convergentes e universalmente aceites, para evitar os riscos de derrapagem ou divergência notória de apreciação.

2.25. Quanto ao destino a reservar aos excluídos do estatuto de protecção mas «não expulsáveis» que tenham praticado crimes graves ou terroristas, não estando abrangidos pela competência de um tribunal internacional, convirá reflectir nas possibilidades de os julgar (competência universal) e, mais generalizadamente, no modo de os tratar, no respeito pelas obrigações em matéria de direitos humanos, enquanto estiverem em território comunitário. O Comité está ciente de que se trata de uma questão difícil e a detenção deve poder ser justificada à luz do direito interno e da legislação em matéria de direitos humanos; a residência vigiada pode constituir uma alternativa, mas haveria denegação de justiça para com as vítimas se um crime ficasse impune.

2.26. Quanto ao capítulo 3 sobre a aproximação das disposições legislativas e das práticas administrativas, o Comité remete para o parecer que emitiu sobre as normas mínimas do estatuto de refugiado ⁽¹⁾.

2.27. Realça, porém, que a acumulação de normas comunitárias não deverá implicar abordagens comuns mais restritivas e que as formas cada vez mais diversificadas e não necessariamente sob a alçada de um Estado de questionar os direitos e a integridade física ou moral das pessoas exigem uma abordagem mais aberta e mais extensiva da Convenção de Genebra. A União deve definir-se como um território de protecção universal dos direitos da pessoa humana e adaptar a sua política de asilo em conformidade.

2.28. Por fim, o capítulo 4 visa os requerentes de asilo, os refugiados e os trabalhadores migrantes sob o prisma da «segurança interna».

2.29. Antes mesmo de dar início à análise das propostas constantes do documento de trabalho, o Comité insiste em sublinhar que não deverá ser estabelecida, nem mesmo sugerida, qualquer relação entre o terrorismo internacional e os requerentes de asilo ou os trabalhadores migrantes. A

simples sugestão oficial da eventual existência de uma relação desse tipo é susceptível de encorajar as organizações e as ideias xenófobas e racistas. Convirá, pelo contrário, em conformidade com as políticas da União contra o racismo e a discriminação, impedir o desenvolvimento dessas concepções intolerantes.

2.30. O documento sugere uma revisão das medidas comunitárias existentes em matéria de segurança interna «à luz das novas circunstâncias». Se houve, com efeito, uma escalada na gravidade dos crimes terroristas cometidos nos Estados Unidos, também é verdade que a organização designada como responsável é actualmente perseguida ao nível internacional e que, além disso, é permanente o risco de actividades terroristas. Convirá rever as disposições aplicadas na Europa se elas não derem provas de eficácia na protecção do território europeu ou se permitirem que ele constitua uma base para organizações que operam em países terceiros. O Comité recomenda que se proceda a um exame desse tipo antes de encarar a hipótese de introduzir modificações ou ajustamentos que se revelem úteis à luz desse estudo.

2.31. A protecção temporária concedida em caso de afluxo maciço de refugiados ⁽²⁾ não deve equivaler a uma menor protecção às pessoas em causa nem constituir um substituto permanente ao asilo. A exclusão desta protecção deve fazer-se segundo normas tão rigorosas quanto as que regem a protecção que decorre do direito de asilo e do estatuto de refugiado.

2.32. O Comité interroga-se se o sistema de identificação EURODAC, que foi aprovado pelo Conselho no âmbito do reforço da segurança interna e no qual se confundem requerentes de asilo e pessoas que atravessaram as fronteiras ilegalmente, ao recolher as suas identidades e impressões digitais pondo-as à disposição de todas as polícias europeias, pode ser realmente aceite pelos requerentes de asilo, que não cometeram qualquer delito e o que pretendem é apenas poder beneficiar de um direito que lhes é reconhecido internacionalmente.

2.33. O Comité reafirma a sua posição favorável à suspensão do procedimento de asilo em caso de procedimento penal ou pedido de extradição, como acima analisado, preferencialmente à exclusão pura e simples de um procedimento de inadmissibilidade.

2.34. Quanto ao ponto 4.3.2 do documento da Comissão, o Comité realça que o critério de financiamento de uma organização ligada ao terrorismo deve ser considerado com prudência. De facto, organizações de natureza caritativa, de solidariedade ou políticas podem estar ligadas ao terrorismo sem que os doadores o saibam. Será, por conseguinte, necessário provar, em todas e quaisquer circunstâncias, que os doadores estão conscientes de que as suas contribuições se destinam directamente a financiar actividades terroristas.

⁽¹⁾ Ver parecer do CES sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respectivo estatuto». (Relatora: A. Le Nouail).

⁽²⁾ Ver, a propósito, o parecer do CES no JO C 311 de 31.10.2000 (relatora: G. Cassina).

2.35. Não se deverá também assimilar a participação em associações políticas, sindicais, religiosas ou outras a actividades terroristas, no caso de membros ou dirigentes dessas associações estarem comprovadamente ligados a autores de crimes terroristas. É necessário, com efeito, provar o elemento moral, o envolvimento consciente e com total conhecimento de causa, que não se demonstra apenas pelo facto de se pertencer a uma associação desta natureza, com existência legal ou de facto, localizada num Estado-Membro da União ou num país terceiro.

2.36. Uma organização que não desenvolvendo, ela própria, actividades terroristas, justifique politicamente o recurso a acções armadas em determinadas circunstâncias, embora preconizando para si uma acção política pacífica, também não deverá ser automaticamente incriminada de cumplicidade com o terrorismo, nem tão-pouco os seus membros ou as pessoas que a apoiam financeiramente.

2.37. O Comité sugere a elaboração de uma concepção comum e taxativamente definida dos crimes de terrorismo e de cumplicidade com o terrorismo no âmbito do mecanismo de coordenação aberto previsto no documento.

2.38. O ponto 4.4.3 do documento de trabalho da Comissão propõe alterar vários artigos da proposta de directiva relativa ao estatuto de longa duração. Entre as propostas da Comissão inclui-se a supressão do n.º 7 do artigo 13.º, que proíbe o processo de expulsão de urgência. O Comité considera que aos residentes de longa duração, quando existir risco de terrorismo devidamente fundamentado, se deverá aplicar o processo habitual de expulsão.

3. Conclusões

3.1. O Comité, que apoia plenamente uma acção concertada contra o terrorismo ao nível comunitário e aprova o mecanismo de coordenação aberto recomendado pela Comissão ⁽¹⁾, apela, no entanto, a que, para lá da emoção profunda e legítima gerada pelos odiosos atentados de 11 de Setembro perpetrados nos Estados Unidos da América e por outros crimes terroristas cometidos em diversos países europeus e

(1) Ver parecer do CES sobre este tema, que será adoptado na reunião plenária de 29-30 de Maio de 2002 (relatora: S. zu Eulenberg).

terceiros, se encarem os métodos de luta preventiva e de repressão com a maior prudência e reflexão.

3.2. Recomenda à Comissão e, de um modo geral, a todas as instituições, que, seja como for, subordinem as políticas e as medidas comuns de luta contra o terrorismo ao respeito dos compromissos internacionais, nomeadamente, dos instrumentos universais e regionais, que visam proteger os direitos da pessoa humana, e que, em toda e qualquer circunstância, façam prevalecer o respeito dos direitos e da dignidade dos refugiados e dos requerentes de asilo.

3.3. O princípio de não-repulsão deve manter-se como característica da política comum e das políticas nacionais relativas aos refugiados e aos requerentes de asilo ou de protecção. Cada caso deverá ser objecto de exame específico, e todo aquele a quem seja recusada protecção deve poder dispor de meios de recurso eficazes.

3.4. Finalmente, não se devem confundir políticas relativas aos refugiados e requerentes de asilo com políticas respeitantes às migrações. Além disso, estas políticas não devem, de modo algum, contribuir para a manutenção de teses racistas e discriminatórias, que tendem a fazer das pessoas oriundas dos países terceiros o bode expiatório para os problemas sociais e a delinquência e incitam ao ódio e à rejeição do «outro».

3.5. O direito a pedir asilo e a beneficiar da protecção ao abrigo da Convenção de Genebra e do Protocolo ou de outras formas de protecção não deve, de modo algum, ser enfraquecido ou negado pelas políticas de combate ao terrorismo e de segurança interna ou pelas políticas de migração, nem por respostas urgentes a fluxos de refugiados provocados por conflitos como o dos Balcãs. Deverá, ainda, ser posta em prática uma verdadeira solidariedade para o acolhimento de fluxos maciços.

3.6. O Comité, embora reafirmando a predominância do respeito dos direitos humanos e dos instrumentos internacionais de protecção sobre toda e qualquer outra consideração, está consciente de que importa melhorar a política comum de segurança interna e de luta contra o terrorismo, sem, no entanto, pôr em causa estes princípios e esta ética política e humanista, garantindo a protecção efectiva das pessoas e bens e, para tal, procurar um equilíbrio entre as diferentes exigências que decorrem da defesa dos diversos direitos e liberdades.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão 1999/311/CE relativa à adopção da terceira fase do programa de cooperação transeuropeia de estudos universitários (Tempus III) (2000-2006)»

(COM(2002) 47 final — 2002/0037 (CNS))

(2002/C 149/10)

Em 28 de Fevereiro de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Abril de 2002, sendo relatora S. Florio.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por unanimidade, o seguinte parecer.

«A cooperação no ensino superior reforça e aprofunda o conjunto das relações estabelecidas entre os diversos povos da Europa, enaltece os valores culturais comuns, permite intercâmbios de ideias válidos e facilita as actividades multinacionais nos domínios científico, cultural, artístico, económico e social ⁽¹⁾».

1. A cooperação no domínio do ensino superior: razão de ser dos programas Tempus

1.1. O programa *Tempus*, lançado em 1990 enquanto programa de cooperação no domínio do ensino superior, foi concebido como parte integrante dos programas de apoio às reformas económicas e sociais nos países da Europa Central e Oriental, nas Repúblicas da ex-União Soviética e na Mongólia.

1.2. Nos últimos dez anos, o programa foi objecto de diversas alterações e ajustamentos devidos, sobretudo, à evolução das relações entre a União Europeia e os PECO. Assim, em 1993, ano em que eram 11 os países que dele podiam beneficiar, decidiu-se alargá-lo aos países da ex-União Soviética. O programa foi, pois, alterado mais duas vezes (*Tempus II* e *Tempus II bis*), a fim de passar a abranger os Novos Estados Independentes.

1.3. Era necessário favorecer um sistema comparado e reformas estruturais profundas no sector do ensino superior, de forma a criar, nos países da Europa Central e Oriental e na ex-União Soviética, uma metodologia de ensino académico

moderna e adequada aos desafios de sistemas socioeconómicos que se alteravam radicalmente, tendo como objectivo o reforço das instituições democráticas e a promoção de uma convivência pacífica entre todos os povos do continente.

1.4. Por esta razão, e face à alteração da situação geopolítica, a região dos Balcãs foi sendo integrada no programa em fases sucessivas, partindo do princípio de que a cooperação no domínio universitário podia consolidar e melhorar visivelmente as jovens democracias dos Balcãs. Actualmente, a Croácia, a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Fyrom e a República Federal da Jugoslávia fazem parte do grupo de países incluídos no programa *Tempus*.

1.5. Inicialmente, o programa *Tempus* estabelecia três domínios prioritários:

- 1) apoio à revisão dos currícula;
- 2) reforma das estruturas do ensino superior e da respectiva gestão;
- 3) desenvolvimento e integração da formação superior, de forma a eliminar o fosso existente entre os diversos sistemas de ensino superior. As reformas visam essencialmente alterar o modelo de ensino superior na sua globalidade, particularmente nos antigos países socialistas, adaptando-o às necessárias reformas económicas e melhorando e reforçando a ligação com o mundo do trabalho.

⁽¹⁾ Decisão do Conselho de 29 de Abril de 1999, relativa à adopção da terceira fase do programa de cooperação transeuropeia de estudos universitários (*Tempus III*) (2000-2006), 1999/311/CE — JO L 120 de 8.5.1999, p. 30.

1.5.1. Tudo isto é concretizado principalmente através dos PEC (Projectos Europeus Conjuntos, dirigidos por redes de instituições) e de bolsas individuais para visitas aos países parceiros atribuídas a professores, investigadores, formadores, administradores de universidades e dos sistemas de ensino, altos funcionários dos ministérios e peritos em formação. Estas visitas, que prevêem uma gama bastante vasta de actividades, podem contribuir decisivamente para uma melhor compreensão entre as diversas culturas e para um trabalho de aproximação.

2. *Tempus III*: alargar o programa aos países MEDA

2.1. O Conselho, através de uma alteração à Decisão 1999/311/CE, pretende agora alargar o âmbito de aplicação do programa *Tempus* a alguns países do Mediterrâneo que já beneficiam do programa MEDA da União Europeia.

2.2. Com a aprovação da Decisão de Parceria, o programa *Tempus* será, pois, alargado aos seguintes países: Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Jordânia, Autoridade Palestiniana, Síria e Líbano.

2.3. A inclusão destes países torna-se necessária para corrigir os desequilíbrios que foram surgindo ao longo dos anos nos programas de cooperação, especialmente no sector do ensino superior, e tem como fundamento o reforço da cooperação e do diálogo com os países elegíveis do Mediterrâneo.

2.4. Prevê-se que Israel possa também vir a integrar a parceria prevista no programa *Tempus*. Porém, a sua participação far-se-á em regime de autofinanciamento, dado o país não usufruir, de momento, dos acordos bilaterais MEDA.

3. Observações na generalidade

3.1. A inclusão dos países do sul do Mediterrâneo no programa *Tempus* assume extraordinária importância pelo facto de aumentar as possibilidades de uma maior integração entre os países da União Europeia e uma área geográfica cujo potencial económico não foi ainda suficientemente valorizado.

3.2. Tal cooperação, que teve início nos anos 60, foi consideravelmente reforçada nos anos 90. A Declaração de Barcelona, adoptada em Novembro de 1995 na Conferência Euro-Mediterrânica, deu-lhe um impulso decisivo.

3.3. O Comité pronunciou-se recentemente sobre a necessidade de uma cooperação mais estreita com os países do Mediterrâneo ⁽¹⁾, sobretudo à luz dos acontecimentos de 11 de Setembro. Em seu entender, a Declaração de Barcelona é um instrumento essencial para ir ao encontro das necessidades dos países daquela região e enfrentar os desafios que as relações com os mesmos colocam.

3.4. O processo de reforço da cooperação intermediterrânica beneficiou também da influência positiva da Declaração de Lisboa, na qual se sublinha a importância do ensino e da formação enquanto instrumentos preciosos para enfrentar, com elevado nível de qualidade, os novos desafios colocados por um mercado cada vez mais integrado.

4. Considerando, pois, a necessidade cada vez mais premente de reforçar a cooperação entre a União Europeia e os países elegíveis do Mediterrâneo, o Comité considera positiva a integração destes países na parceria *Tempus III* por diversas ordens de razões, que se prendem com a própria natureza do programa e das relações internacionais.

4.1. Em primeiro lugar, o programa *Tempus III* já mostrou ser um instrumento eficaz para desenvolver a cooperação interuniversitária e o intercâmbio de experiências e de know-how entre os países que dele beneficiaram.

Em segundo lugar, o programa é facilmente aplicável a países de áreas diversas, já que a sua estrutura é simples e fácil de adaptar.

4.2. Prevêem-se, com efeito, tipologias de projectos e acções gerais que constituem os instrumentos fundamentais para a realização dos objectivos e das prioridades estabelecidos pelos próprios países terceiros. É prova disso o facto de a estrutura do programa ter sido reproduzida por diversas vezes no âmbito da política de cooperação da União com outras realidades regionais (LINK, ALFA, *Meda-Campus*).

4.3. Cabe ainda recordar que, após o malogro do programa *Meda-Campus* (devido a problemas de gestão, mais do que a problemas de estrutura), a cooperação interuniversitária com os países elegíveis do Mediterrâneo foi suspensa, interrompendo-se assim uma ligação preciosa para a aproximação dos povos e o desenvolvimento da compreensão mútua. Cremos que a inclusão destes países no programa *Tempus* é, neste momento, o melhor instrumento para relançar este tipo de colaboração.

4.4. Neste contexto, importará desenvolver um sistema de informação adequado com vista a uma mais ampla divulgação do programa em todas as estruturas universitárias e de formação superior.

4.4.1. O Comité espera que seja instituído um sistema de informação electrónico entre estabelecimentos de ensino superior que reforce este tipo de cooperação científica e cultural.

(1) Parecer de 18 de Outubro de 2001 — JO C 36 de 8.2.2002.

4.5. O Comité compromete-se, além disso, a acompanhar a evolução do programa, de forma a informar as organizações socioprofissionais dos países do Mediterrâneo com as quais estabeleceu, de há diversos anos a esta parte, relações profícuas de estreita colaboração e incentivar a sua participação no programa *Meda-Campus*.

4.6. O Comité espera ainda que as acções desenvolvidas através do programa *Tempus* se integrem nas acções previstas noutros programas como, por exemplo, o 6.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, e tenham em conta outras iniciativas, particularmente a iniciativa «Espaço Europeu da Educação», que deveria ser alargada aos países do Mediterrâneo.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O acordo de associação ACP-UE»

(2002/C 149/11)

Em 28 de Fevereiro e 1 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre «O acordo de associação ACP-EU».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas emitiu parecer em 11 de Abril de 2002, sendo relator R. Baeza Sanjuan.

Na 390.^a reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), Comité Económico e Social adoptou, por 101 votos a favor e 2 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A cooperação ACP-UE tem origem no Tratado de Roma, em que os signatários exprimiram a sua solidariedade com as colónias e territórios ultramarinos, comprometendo-se a contribuir para a sua prosperidade. Os Acordos de Yaoundé I e II (1963-1969 e 1969-1975, respectivamente) regularam pela primeira vez as relações entre os Estados-Membros da CEE e os países ACP. Em 1975, foi assinada a Convenção de Lomé I, revista quinquenalmente até à expiração da Convenção de Lomé IV, em 2000.

1.2. Durante muito tempo, a Convenção de Lomé foi considerada como um modelo para os acordos de parceria internacional, devido ao seu carácter inovador. O princípio de igualdade entre as partes contratantes, a vinculação entre comércio e ajuda — acompanhada de instrumentos de estabilização de preços e de protocolos sobre produtos específicos —, a introdução progressiva de compromissos mútuos de natureza política e a criação de um quadro institucional conjunto tornaram a Convenção de Lomé um modelo de referência nas relações internacionais.

1.3. Todavia, as mudanças políticas ocorridas durante a década de noventa colocaram em questão o modelo de relação entre a UE e os países ACP. Uma parte das disposições que constituíam a base comercial essencial da Convenção de Lomé tornou-se incompatível com as novas normas estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A concretização da Convenção mostrava-se difícil, devido à existência de procedimentos complexos que impediam um pleno aproveitamento dos recursos potencialmente disponíveis. Apesar das previsões da Convenção, a participação relativa dos ACP nas trocas comerciais da União Europeia não cessou de diminuir e o desenvolvimento desses países, salvo casos excepcionais, foi desanimador. A pobreza aumentou, agravada pela multiplicação dos conflitos bélicos. O aumento da ajuda humanitária de urgência era uma manifestação das deficiências das políticas de desenvolvimento a longo prazo, sem esquecer que uma parte das ajudas era desviada do seu objectivo final, não poucas vezes devido à corrupção. O desaparecimento da ordem internacional bipolar favoreceu a emergência de dois aspectos em que a Convenção de Lomé apresentava limitações evidentes, isto é, uma dimensão política e a sua democratização, mediante a participação efectiva de agentes não-estatais. Para culminar, numerosos países ACP julgaram perceber que

a EU diminuía o seu interesse neles, a favor dos países candidatos ao alargamento e dos da Bacia do Mediterrâneo.

1.4. Neste contexto, a Comissão Europeia lançou um vasto processo de consultas e de reflexão sobre o futuro das relações entre a UE e os países ACP, centrado num Livro Verde publicado em 1996, sobre o qual o Comité Económico e Social Europeu se pronunciou⁽¹⁾. As negociações para a assinatura do novo acordo iniciaram-se formalmente em Setembro de 1998.

1.5. O Acordo de Associação foi finalmente assinado em Cotonu (Benim), em Junho de 2000, pelos 15 Estados-Membros da UE e 77 países ACP⁽²⁾, prevendo-se uma vigência de 20 anos, com revisões e protocolos financeiros quinquenais. O Acordo, vincado pelo fortalecimento do diálogo político, assenta em dois pilares fundamentais, o comércio e a ajuda, que são acompanhados por dois instrumentos principais: facilidades de investimento e subvenções destinadas a promover o desenvolvimento a longo prazo (Planos Indicativos Nacionais — PIN — e Regionais — PIR). A estes dois pilares há que acrescentar um terceiro, igualmente essencial: o pilar político. O Acordo será controlado pelas instituições conjuntas ACP-UE.

1.6. O Comité felicita-se com a conclusão do Acordo, tendo-se evitado a possibilidade —defendida nalguns círculos — de acabar com um quadro de regulamentação comum para as relações ACP-UE, o que teria posto em causa um dos principais elementos de identidade da política externa europeia. O Comité reconhece igualmente o esforço efectuado para conseguir um texto mais facilmente compreensível que as anteriores Convenções.

2. Objectivos e princípios do Acordo de Cotonu

2.1. O objectivo final do Acordo é a erradicação da pobreza, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a integração progressiva dos países ACP na economia mundial. A cooperação ACP-UE assenta em certos princípios fundamentais:

- igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias de desenvolvimento, isto é, compete aos países ACP, no exercício da sua soberania, definir as suas próprias estratégias de desenvolvimento económico e social;

⁽¹⁾ Parecer sobre o Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do séc. XXI — desafios e opções para uma nova parceria, relator: Malosse. (JO C 296 de 29.9.1997).

⁽²⁾ Cuba é o único país ACP que, até ao momento, não é signatário do Acordo de Cotonu.

- participação de outros actores (sector privado, interlocutores económicos e sociais — incluindo as organizações sindicais —, a sociedade civil sob todas as suas formas), além do Estado, na parceria ACP-UE;

- papel central do diálogo e compromissos mútuos;

- diferenciação, segundo as características e necessidades de cada parte⁽³⁾, e regionalização.

2.2. Parece especialmente adequado e coerente que o Acordo tenha como quadro de referência (tal como consta do Preâmbulo) os compromissos internacionais adoptados pela maior parte dos Estados-Membros e dos países ACP, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as normas pertinentes da OIT ou os compromissos emanados de diversas conferências das Nações Unidas.

2.3. Também se considera judicioso o reconhecimento explícito de que os objectivos do Acordo só se poderão alcançar mediante uma abordagem integrada, que tenha simultaneamente em conta as componentes políticas, económicas, sociais e ambientais.

2.4. Do texto do Acordo poderia deduzir-se que uma das partes é fundamentalmente dadora (a UE) e a outra (os países ACP) beneficiária. Teria sido desejável que se expressasse de forma inequívoca o interesse e o benefício que para a União Europeia acarretam a plena integração na economia mundial e o desenvolvimento sustentável dos países ACP. Desta forma sublinhar-se-ia a solidez e reciprocidade da associação ACP-UE.

3. O papel de novos actores na parceria ACP-UE

3.1. Durante a vigência das Convenções de Lomé, em regra geral, o papel reservado aos agentes não estatais limitava-se à realização de projectos de pequena envergadura, financiados pela linha orçamental «cooperação descentralizada». Mesmo assim, as organizações representativas dos meios económicos e sociais tiveram grandes dificuldades em aceder aos recursos da Convenção, quer pela complexidade dos processos estabelecidos quer por uma grande falta de vontade política de facilitar a sua participação.

⁽³⁾ A diferenciação refere-se especialmente aos PMD.

3.2. O Acordo de Cotonu marca uma viragem nesta matéria. Entre as principais inovações que introduz caberia destacar a sua abordagem participativa, que se manifesta pela vontade de alargar a associação ACP-UE a um conjunto de agentes não estatais, entre os quais as corporações locais. As disposições relativas à participação dos agentes não estatais estão contidas em mais de trinta artigos, numa declaração final e no Anexo IV relativo aos procedimentos de execução e de gestão. As referências mais representativas desta nova abordagem estariam incluídas nos «princípios fundamentais» (art.º 2.º) e no capítulo 2, inteiramente dedicado aos «agentes da associação».

3.3. O Acordo prevê uma plena associação dos novos actores às relações ACP-UE, especialmente mediante:

- a consulta sobre políticas e estratégias de cooperação, bem como sobre o diálogo político;
- a dotação de recursos financeiros;
- a implicação na realização de programas e projectos de parceria nas matérias que lhes digam respeito ou em que tenham uma vantagem comparativa;
- apoio ao reforço das suas capacidades com o objectivo de desenvolver as suas competências e de criar mecanismos de consulta.

3.4. O Acordo de Cotonu pressupõe progressos de considerável importância em matéria de democratização das relações ACP-UE, dado que prevê a participação de novos actores na definição de políticas e estratégias de desenvolvimento. Parece especialmente adequado frisar — como o faz o Acordo — o papel complementar dos novos actores e dos governos: não se trata de competir por um mesmo espaço político, mas sim de cada um trazer o valor acrescentado em que demonstrou possuir uma vantagem comparativa, com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento económico e o bem-estar social dos seus respectivos países. Não se pode subestimar o contributo positivo dos agentes não estatais para a consolidação de quadros políticos estáveis e democráticos. É, além disso, de sublinhar que a plena associação dos agentes não estatais à definição das estratégias de desenvolvimento nacionais e às estratégias sectoriais enquadradas nos processos de concentração é um factor indispensável para a aplicação de políticas eficazes de luta contra a pobreza, a integração dos países ACP na economia mundial e o desenvolvimento sustentável, objectivos centrais do Acordo. Por esta razão, compreende-se mal que esteja prevista uma ampla consulta na programação nacional e que, à escala regional, a consulta seja encarada como mera possibilidade. Por último, é também positivo que os novos actores não sejam explicitamente identificados apenas com as ONG.

3.5. Contudo, a participação de novos agentes, tal como a prevê o Acordo, suscita também sérias interrogações. Em primeiro lugar, a sempre difícil definição dos agentes mostra certas imprecisões e sobreposições, podendo servir de pretexto a certos governos para efectuar escolhas arbitrarias. É inegável a dificuldade de encontrar traços que identifiquem de forma clara e inequívoca os agentes não estatais representativos de 77 países diferentes. Mesmo assim, é injustificável que do texto do Acordo (artigo 6.º b e declaração relativa aos agentes da associação) se deduza que o sector privado não faz parte dos interlocutores económicos e sociais e que estes não estão inseridos na sociedade civil. Tal definição está em evidente contradição com as práticas vigentes na União Europeia e só pode gerar confusão.

3.6. Mais preocupante é a ausência de instrumentos que imponham uma vinculação efectiva dos agentes não estatais à associação ACP-UE. É verdade que o Acordo prevê a existência de elementos incentivadores e que não é realista esperar alterações bruscas na cultura política de numerosos governos, tradicionalmente pouco inclinados a partilhar parcelas de poder com organizações representativas da sociedade civil. Mas também não é menos verdade que a legitimidade do Acordo ficaria gravemente comprometida se um dos seus elementos centrais e mais inovadores fosse impunemente posto em causa.

3.7. Deve sublinhar-se que o Acordo (ou o seu desenvolvimento, através das directrizes de programação) prevê expressamente o acesso dos agentes não estatais a três tipos de recursos financeiros: linhas orçamentais estritamente comunitárias, recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) enquadrados nos âmbitos de concentração identificados na Estratégia de Cooperação Nacional e recursos do FED directamente acessíveis aos agentes não estatais, com um limite de 15% do total atribuído ao Plano Indicativo Nacional, e cujo destino prioritário será o financiamento de actividades de informação, consulta, promoção do diálogo e reforço de capacidades. Deve considerar-se muito positiva a possibilidade de os agentes não estatais acederem directamente a uma parte dos recursos atribuídos aos PIN (outra das novidades do Acordo de Cotonu) e de estes serem geridos directamente pelas delegações da Comissão Europeia em cada país. Regista-se, todavia, a persistência de incontestáveis incertezas: a escolha dos agentes que podem beneficiar do financiamento deve contar expressamente com a autorização expressa do Ordenador Nacional (ON), representante governamental que tradicionalmente tem tido tendência para considerar os fundos como património seu e que poderia ter a tentação de não os partilhar com actores que tenham uma opinião crítica — ou apenas divergente — das suas actividades. É, por isso, imprescindível garantir que todos os agentes representativos tenham a possibilidade de aceder sem discriminação aos recursos derivados do Acordo. Nesta ordem de ideias, tão pouco o princípio de concentração se pode opor ao acesso de novos agentes a esses recursos.

3.8. No momento presente, o exercício de programação encontra-se ainda em fase incipiente. É, no entanto, possível proceder a uma avaliação inicial deste processo, em função das informações recolhidas pelo CES ⁽¹⁾. Embora se tenha podido constatar um aumento da informação e da consulta aos agentes não estatais, muito há ainda a fazer: em termos gerais, a informação sobre o Acordo não circulou suficientemente ou continua a ser de acesso difícil; a consulta, nos casos em que ocorreu, não foi em geral feita de modo sistemático e regular; dela foram por vezes excluídas organizações representativas. A programação em curso deve servir para iniciar um processo de aprendizagem de todas as partes, que não será fácil, mas também para apurar se, efectivamente, se começam a dar passos na direcção correcta. Dever-se-ia, por isso, incluir uma avaliação específica do grau de consulta e de utilização de recursos pelos agentes não estatais nas revisões operacionais anuais, intercalares e finais. Por outro lado, as organizações internacionais representativas da sociedade civil, juntamente com o Comité Económico e Social Europeu, poderiam colaborar eficazmente com a Comissão Europeia e as instituições conjuntas ACP-UE, tanto para identificar as dificuldades encontradas, como para destacar as experiências mais frutíferas.

4. Dimensão política

4.1. O Acordo de Cotonu, relativamente a Convenções precedentes, reforça consideravelmente a dimensão política das relações ACP-UE. O diálogo político, o compromisso de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais — com uma menção específica aos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito e uma boa gestão dos assuntos públicos — e as políticas a favor da paz e da prevenção de conflitos ocupam um lugar central na dimensão política do Acordo. Encontramo-nos perante uma nova abordagem, baseada em valores partilhados que se expressam através de elementos essenciais e fundamentais.

4.2. O Comité congratula-se pelo impulso dado à dimensão política no presente Acordo e, nomeadamente, pela vinculação inequívoca entre os compromissos citados anteriormente e o desenvolvimento sustentável. É o reconhecimento explícito de que desenvolvimento é um conceito que não pode restringir-se a considerações exclusivamente técnicas. De igual forma, são de destacar as menções à participação da sociedade civil como elemento promotor da consolidação de ambientes políticos estáveis e democráticos e ao seu papel na manutenção da paz e na prevenção e resolução de conflitos, bem como a sua associação ao diálogo político. Neste sentido, o desenvolvi-

mento do Acordo deveria promover uma efectiva associação dos agentes não estatais aos procedimentos de consulta relativos ao respeito dos direitos humanos, aos princípios democráticos, ao Estado de direito e à corrupção, previstos nos artigos 96.º e 97.º

4.3. Não obstante, não se encontram no Acordo instrumentos que garantam uma efectiva protecção dos princípios políticos estabelecidos e o enunciado geral destes possibilita a aplicação de critérios diferentes segundo os países. Embora o recurso a instrumentos sancionadores deva ser excepcional, teria sido desejável o estabelecimento de critérios mais precisos sobre a protecção de democracias emergentes, medidas de penalização da tomada do poder por via violenta (especialmente contra regimes democráticos), luta contra a corrupção ou respeito das normas fundamentais da OIT. Trata-se de garantir a aplicação concreta de princípios fundamentais do Acordo, dignos do maior apoio.

4.4. A dimensão política do Acordo de Cotonu implica a concretização de novos métodos de trabalho, formas de cooperação, indicadores e aberturas de diálogo. O grande desafio consistirá em envolver as sociedades, em toda a sua amplitude, no momento de partilhar e pôr em prática os valores consignados no Acordo. Para tal fim será imprescindível a promoção dos processos de diálogo entre agentes estatais e não estatais.

5. Estratégias de desenvolvimento

5.1. As estratégias de desenvolvimento, juntamente com a cooperação económica e comercial, formam as estratégias de cooperação do Acordo de Cotonu. Os princípios, objectivos e abordagem das estratégias de desenvolvimento parecem adequados. De igual forma, a concentração nos quatro domínios de apoio escolhidos (desenvolvimento económico, desenvolvimento social e humano, parceria e integração regionais e questões transversais — igualdade de sexos, ambiente e desenvolvimento institucional) parece digna de ser apoiada.

5.2. Todavia, em linhas gerais, deveria questionar-se o grau de coerência existente entre os dois pilares que compõem as estratégias de desenvolvimento. Em particular, dever-se-ia ter salientado de forma mais precisa os vínculos entre desenvolvimento económico e desenvolvimento social, especialmente no tocante à formação (primária e profissional) e à protecção da saúde.

5.3. No atinente ao domínio económico, é adequado o relevante papel que se atribui ao sector privado ao longo de todo o Acordo, incluindo as medidas previstas com o objectivo de favorecer o seu fortalecimento. De igual forma, entre as políticas estruturais previstas inclui-se o reforço das reformas do mercado de trabalho, o que, dito desta forma, resulta excessivamente impreciso, favorecendo todo o tipo de interpretações, incluindo as mais contraditórias. Teria sido igualmente desejável, relativamente ao objectivo de promoção de emprego, com o qual de resto o Comité concorda, incluir o adjectivo «decente» seguindo as recomendações da OIT.

(1) A informação de que dispõe o Comité sobre a vinculação das organizações representativas da sociedade civil organizada — em particular, dos meios económicos e sociais — ao actual exercício de programação procede da Comissão Europeia, das organizações socioprofissionais internacionais e das conclusões dos seminários regionais organizados pelo próprio CES em diversos países ACP.

5.4. Relativamente ao ambiente, é preocupante constatar uma menor sensibilidade relativamente a anteriores acordos. Por exemplo, a Convenção de Lomé proibia explicitamente qualquer exportação directa ou indirecta de resíduos perigosos ou radioactivos entre a UE e os ACP e o Acordo de Cotonu limita-se a «ter em conta» as questões ligadas ao transporte e eliminação de resíduos perigosos. Deveria ter sido incluída no Acordo uma referência explícita à relação entre protecção do ambiente, segurança alimentar e redução da pobreza ou, em sentido mais amplo, deveria ter-se aprofundado o conceito de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, o Acordo de Cotonu, que se pretendeu coerente e compatível com as instituições económicas internacionais, deveria ter tido em conta os objectivos e instrumentos de convenções internacionais em matéria ambiental.

6. Cooperação económica e comercial

6.1. Durante a vigência das diferentes Convenções de Lomé (1975-2000), os países ACP beneficiaram do regime comercial mais favorável outorgado pela UE a países terceiros. Preferências comerciais não recíprocas para a maior parte dos produtos primários, industriais e transformados ⁽¹⁾, protocolos de produtos e instrumentos de estabilização de preços para certos produtos agrícolas (Stabex) e mineiros (Sysmin). Todavia, a diminuição generalizada das tarifas aduaneiras como consequência da liberalização do comércio à escala mundial e as preferências concedidas pela UE a outras regiões em desenvolvimento (países terceiros mediterrânicos, MERCOSUL, etc.) induziram uma perda do valor relativo das preferências de que beneficiavam os países ACP. Calcula-se que, após a Ronda do Uruguai, os países ACP tenham perdido uma margem preferencial superior a 30 %.

6.2. O balanço destes 25 anos é decepcionante: as trocas comerciais com os ACP passaram de 8 % para 3 % do total das trocas efectuadas pela UE. Com algumas excepções, os países ACP foram incapazes de aumentar, melhorar e diversificar os seus produtos, comparativamente a outros países beneficiários de tratamentos menos preferenciais. Em termos gerais, são quatro as características comerciais do grupo ACP: marginalização, dependência no atinente a matérias primas, especialização estática e dependência do mercado europeu. Mas, especialmente, Lomé demonstrou que alguns pontos percentuais de preferências pautais não podem compensar as deficiências de outros factores relacionados com as condições de oferta (falta de investimento, infra-estruturas inadequadas, baixo nível tecnológico, escassa formação, ...) que determinam a competitividade dos produtos destinados à exportação.

6.3. O Acordo de Cotonu pretende responder às disposições da OMC que, em linhas gerais, interdita as preferências comerciais não recíprocas ou pelo menos as limita a um grupo

determinado de países. Isto é, o regime comercial concedido aos países ACP deverá alargar-se a todos os PVD ou então adequar-se a acordos de comércio livre. Por isso, em sentido estrito, Cotonu não é um acordo comercial, mas sim o compromisso de encetar negociações de acordos comerciais compatíveis com as disposições da OMC.

6.4. Assim, Cotonu prevê que entre 2002 e 2008 se efectuem negociações que resultem na celebração de Acordos de Associação Económica — acordos de comércio livre — (AAE) entre a UE e os ACP. O regime comercial actual manter-se-á até 2008, graças a uma derrogação concedida pela OMC. Os AAE caracterizar-se-ão pela reciprocidade, distinguindo-se as negociações com grupos de integração regional. Entre 2008 e 2020 vigorará um período transitório para a concretização dos acordos.

6.5. Para facilitar o estabelecimento e a execução dos AAE foi prevista uma série de medidas de apoio: compensações parciais para atenuar os ajustes fiscais e de balança de pagamentos derivados da liberalização (financiados pelo FED e pelo BEI), cooperação para adaptar as normas nacionais às normas multilaterais ou criação de um comité paritário ministerial incumbido de seguir as negociações dos AAE e de cooperar nos circuitos internacionais, especialmente na OMC, o que parece uma excelente iniciativa.

6.6. O texto do Acordo prevê a possibilidade de que os PMD decidam não dispor da capacidade suficiente para negociar AAE. Em qualquer dos casos, a vontade da UE é encontrar uma fórmula que, sendo compatível com as disposições da OMC, permita que os produtos destes países tenham acesso ao mercado europeu sem restrições quantitativas ou tarifárias, seguindo a via da iniciativa «Tudo com excepção das armas». O Acordo de Cotonu, por isso, põe fim à não-discriminação entre países ACP, prevendo um tratamento diferenciado entre PMD e não-PMD.

6.7. Estamos perante uma profunda alteração de abordagem. Durante 25 anos, Lomé depositou uma confiança notável nas preferências comerciais como motor do crescimento económico. O Acordo de Cotonu parece transpor essa mesma confiança para a liberalização comercial, relacionando-a com a integração na economia mundial, desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza. Os principais efeitos dinâmicos que se esperam dos AAE são a promoção dos processos de integração regional, o incremento da credibilidade das políticas económicas e comerciais dos ACP ao «ancorarem-se» a acordos multilaterais, a melhoria da competitividade interna, o incentivo à modernização dos sistemas tributários, o aumento da confiança dos investidores e o favorecimento da inserção na economia mundial. Estes efeitos dinâmicos poderiam vir a ser autênticos catalisadores de desenvolvimento.

⁽¹⁾ Cerca de 92 % das exportações ACP entram no mercado europeu sem pagar direitos. A isenção de direitos abrange cerca de 100 % dos produtos industriais e cerca de 80 % dos produtos agrícolas. Se a estes últimos se acrescentarem os produtos abrangidos por protocolos, apenas cerca de 1 % dos produtos está sujeito a protecção tarifária.

6.8. Não obstante, os AAE suscitam bastante inquietação, apesar dos largos prazos previstos para o desenvolvimento das negociações e a respectiva concretização, o que parece absolutamente pertinente.

6.9. Em primeiro lugar, a União Europeia manifestou o desejo de que os AAE se negociem com blocos de integração regional ACP. Mas, até agora, estes grupos têm-se mostrado frágeis, os seus integrantes muitas vezes não partilham interesses comuns claros ou protagonizam conflitos armados e, além disso, poucos dispõem de uma estrutura supranacional adequada para negociar acordos de livre comércio em nome dos seus associados. A todos estes factores há que acrescentar que os processos de integração regional são compostos por não-PMD e PMD, o que constitui uma dificuldade adicional para as negociações dos AAE.

6.10. Em segundo lugar, as receitas públicas de uma grande parte dos países ACP dependem, em cerca de 20 %, das tarifas aduaneiras. A supressão dos direitos aduaneiros sobre importações europeias (que, razoavelmente, deveriam ser aumentados relativamente a outros países depois da celebração dos AAE) reduziria aproximadamente em metade estas receitas. Tendo em conta a dificuldade em diversificar os recursos fiscais, os orçamentos nacionais poderiam encontrar-se perante graves dificuldades⁽¹⁾. Além disso, está longe de se garantir que a diminuição de tarifas aduaneiras se traduza numa redução de preços para consumidores ou importadores ACP. Por isso, os AAE deveriam incluir a identificação dos sectores e grupos sociais potencialmente mais afectados por uma possível redução de receitas públicas, adoptando-se as medidas de correcção pertinentes. Deveriam também prever o apoio à instituição de regimes tributários suficientes, baseados numa adequada repartição dos esforços entre os cidadãos, conforme o seu nível de rendimentos.

6.11. O principal desafio para os ACP, sob o ponto de vista comercial, residirá na sua capacidade de reacção face à concorrência europeia. Numerosos países ACP manifestaram o seu receio devido à situação arriscada de alguns sectores (especialmente o agrícola), que poderiam ver-se ameaçados por causa da sua falta de competitividade e pelas ajudas à produção, transformação ou exportação de que desfrutaram os produtos europeus, tendo inclusivamente em conta que o Acordo (artigo 37.º, n.º7) prevê a possibilidade de protecção de determinados produtos sensíveis.

6.12. Pelas razões aduzidas até agora, existe o risco de que não só os PMD, como também um número indeterminado de não-PMD, possam ponderar a possibilidade de não subscrever

AAE, optando pela sua adesão ao Sistema de Preferências Generalizadas (SPG). O SPG ofereceria menores facilidades de acesso ao mercado europeu mas, em contrapartida, exigiria uma menor abertura dos próprios mercados.

6.13. Em qualquer caso, a liberalização do comércio não pode ser um fim em si mesmo. O principal objectivo dos AAE deverá ser a promoção de formas de desenvolvimento sustentável destinadas a combater a pobreza. Para tal fim, haverá que estabelecer os mecanismos adequados (incluindo o reforço de capacidades) que permitam aos representantes da sociedade civil organizada — em particular, dos meios económicos e sociais — serem consultados durante as negociações dos AAE. Antes do início das negociações, deveriam também efectuar-se análises de impacto que prevejam as possíveis consequências dos AAE em cada país ACP, identificando os sectores económicos e os grupos sociais potencialmente mais afectados.

6.14. Os AAE deveriam contribuir para atrair o investimento estrangeiro, especialmente o europeu. Para tal, será necessário adoptar regulamentações simples, transparentes e não discriminatórias e estabelecer mercados regionais mais amplos e integrados.

6.15. Há, no entanto, que ter em conta que, para garantir o êxito dos AAE, se deverá mobilizar todos os recursos possíveis que contribuam para pôr termo aos conflitos bélicos que afectam determinados países africanos. Do mesmo modo, a União Europeia deveria ser pioneira, tomando uma iniciativa de redução da dívida (como fez no âmbito comercial, com a iniciativa «Tudo menos armas»), cujo pagamento impede qualquer possibilidade de desenvolvimento a numerosos países ACP.

6.16. Relativamente a outras previsões incluídas no Título do Acordo relativo à cooperação comercial, o CES congratula-se por, no quadro da política comercial, se incluir uma referência específica aos compromissos em matéria de normas fundamentais do trabalho — tal como são definidas pela OIT — e se decidir melhorar a parceria neste domínio, em particular no que respeita ao intercâmbio de informação sobre disposições em matéria laboral, elaboração e reforço da legislação do trabalho, programas educativos e de sensibilização e respeito pela aplicação das disposições nacionais em matéria de trabalho.

6.17. Mas, em contrapartida, o Comité lamenta que, relativamente ao transporte marítimo, se faça referência à parceria para promover serviços rentáveis e eficazes, esquecendo que estes devem ser também seguros e de qualidade. Alguns países ACP são bandeiras de conveniência, as suas matrículas não são submetidas a qualquer condição para garantir o cumprimento de normas internacionais e as suas tripulações nem sempre dispõem da certificação necessária.

⁽¹⁾ Jadot, Yannick: «L'UEMOA et la CEMAC face à l'accord commercial de Cotonou», em UE-ACP: «Nouvelle convention, nouvelle coopération? Comment appliquer les accords de Cotonou?» Paris, GEMDEV, 2001. Opiniões semelhantes podem encontrar-se em diversos artigos de Stephan Brune (Institut d'Études Politiques de Paris e Deutsches Übersee-Institut de Hamburg), Bruno Losch, Centro de Desenvolvimento da OCDE ou do Infokit Cotonu.

7. Propostas do CES para a concretização do Acordo de Cotonu

7.1. O Acordo de Cotonu oferece um quadro jurídico e político adequado para desenvolver uma efectiva associação entre os países ACP e a União Europeia. As suas previsões implicam um nítido avanço em relação a Lomé, visto que se aprofundam numa abordagem integrada de factores políticos, económicos e sociais, ao mesmo tempo que pretendem vincular o conjunto da população dos países signatários. Todavia, o Acordo só obterá plena legitimidade com a sua concretização; quando se demonstrar que o princípio de apropriação é mais uma realidade que um recurso retórico; quando se constatar, de forma tangível, que o conjunto da sociedade civil organizada tem a possibilidade de participar activamente na elaboração das estratégias de desenvolvimento dos seus países e de aceder aos recursos que delas resultam.

7.2. O Comité Económico e Social Europeu manifesta a sua vontade de contribuir para a concretização do Acordo no âmbito em que pode dar um maior valor acrescentado: propondo medidas concretas para a plena associação da sociedade civil organizada no desenvolvimento das relações ACP-UE. Todavia, em primeiro lugar, congratula-se pelo reconhecimento institucional que o Acordo de Cotonu lhe outorgou, ao confiar-lhe a organização das reuniões de consulta e as reuniões dos operadores económicos e agentes sociais ACP-UE. Este reconhecimento reforçou o papel do CES perante a Assembleia Parlamentar Paritária e o Comité de Embaixadores ACP-CE ⁽¹⁾.

7.3. Para além deste reconhecimento institucional, o CES deve continuar a divulgar informação sobre as oportunidades proporcionadas pelo Acordo de Cotonu aos representantes da sociedade civil e a alertar para as eventuais deficiências na sua aplicação. Os seminários regionais realizados até ao momento demonstraram ser um instrumento muito útil para tal objectivo, mas um pleno desenvolvimento desta função requer um aprofundamento da cooperação entre o CES e as organizações socioprofissionais internacionais.

7.4. Como consideração prévia, o CES quer manifestar a sua inquietação ante a possibilidade de que a concretização do Acordo se complique desnecessariamente e a sua coerência se resinta, pelo facto de a responsabilidade da sua execução ser compartilhada por diferentes direcções-gerais da Comissão Europeia. O diálogo político é competência da DG Relações Externas. Mas as DG Desenvolvimento, Comércio e AIDCO também detêm importantes atribuições para o desenvolvimento futuro do Acordo. É imprescindível que esta multiplicidade de responsabilidades não dificulte a aplicação plena e eficaz do Acordo. O CES confia em que os novos procedimen-

tos de gestão adoptados pela Comissão Europeia contribuam para favorecer um maior e mais eficaz aproveitamento dos recursos derivados do Acordo. O Comité espera, em especial, que, tal como previsto, os países ACP que melhor respeitarem as disposições estabelecidas beneficiem de um volume crescente de recursos.

7.5. Para garantir a aplicação efectiva das disposições do Acordo de Cotonu, o Comité Económico e Social Europeu propõe:

7.5.1. em relação à divulgação da informação:

- a UE e os Estados ACP devem garantir uma vasta divulgação dos conteúdos do Acordo por todos os meios adequados (reuniões informativas a diferentes níveis, publicações, novas tecnologias, etc.);
- a Comissão Europeia deve reforçar as delegações nos países ACP, em coerência com as novas orientações políticas do Acordo. Em particular, deve ser garantido o acesso directo dos representantes da sociedade civil organizada à representação da UE, com o objectivo de receber informação completa sobre a participação na elaboração das estratégias de desenvolvimento e acesso aos recursos financeiros;
- as delegações da Comissão Europeia e os Estados ACP devem cooperar com as organizações socioprofissionais, para que estas possam divulgar entre os seus membros a informação relacionada com o Acordo de Cotonu.

7.5.2. em relação ao reforço das capacidades:

- estabelecer um quadro legislativo que permita o pleno desenvolvimento das organizações representativas da sociedade civil, em especial o acesso ao financiamento e aos recursos locais, impedindo que possam ser suplantadas por organizações sem representatividade, afins de um determinado governo;
- fomentar e apoiar os esforços das organizações da sociedade civil para fortalecer a sua estrutura, construir redes, incrementar a sua representatividade e desenvolver a sua capacidade de análise;
- fomentar o diálogo entre as organizações dos Estados ACP e entre estas e as suas homólogas europeias, apoiando a criação de redes, com especial atenção aos processos de integração regional, ao respeito dos direitos do trabalho, ao apoio ao sector privado, à defesa do mundo rural e à protecção ambiental;
- simplificar os mecanismos para o acesso dos representantes da sociedade civil organizada aos recursos resultantes do novo Acordo, garantindo-se um acesso efectivo aos representantes dos meios económicos e sociais;

(1) Ver Acordo de Cotonu, Protocolo n.º 1 sobre despesas de funcionamento de instituições conjuntas, art.º 4 e Decisão n.º 1/2001 do Comité de Embaixadores ACP-UE sobre a aprovação do Regulamento Interno do Comité de Embaixadores ACP-CE, artigo 10.º (JO L 43 de 14.2.2001).

- reservar, na programação de cada país, recursos de financiamento directo para os agentes não estatais, tal como previsto nas directrizes de programação, garantindo um acesso não discriminatório às organizações mais representativas.
- 7.5.3. em relação ao fortalecimento da função consultiva:
- envolver os representantes da sociedade civil organizada desde o princípio no processo de aplicação do Acordo, associando-os ao exercício de programação, de forma a que possam contribuir para a elaboração das estratégias de desenvolvimento em cada um dos respectivos países;
 - criar ou reforçar os instrumentos pertinentes que permitam associar os representantes da sociedade civil organizada ao diálogo político ACP-UE e à negociação dos AAE;
 - adoptar ou reforçar uma abordagem participativa, estabelecendo à escala nacional e regional estruturas que favoreçam o diálogo entre as organizações representativas da sociedade civil organizada, bem como entre estas e as autoridades públicas;
 - incluir uma avaliação específica do grau de consulta e de utilização de recursos pelos agentes não estatais nas revisões operacionais anuais, intercalares e finais.
 - por seu turno, o comité de acompanhamento dos meios económicos e sociais ACP-UE estabelecerá um plano de acção para avaliação da aplicação do acordo de Cotonu, cuja adopção será submetida aos delegados que participam no 23.º encontro dos meios económicos e sociais ACP-UE, em Bruxelas, no segundo semestre de 2002.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros»

(COM(2001) 257 final — 2001/0111 (COD))

(2002/C 149/12)

Em 30 de Agosto de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2002, sendo relator Rodríguez García Caro.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 89 votos a favor, 1 voto contra e 12 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A livre circulação das pessoas implica o direito de entrada, circulação, residência e, se for caso disso, de permanência num Estado-Membro, independentemente da nacionalidade, de qualquer cidadão da União.

1.2. O direito de residir e circular livremente no território dos Estados-Membros é um direito reconhecido a todos os cidadãos da União pelo artigo 18.º do Tratado que institui a CE.

1.3. Este direito, generalizado a todos os cidadãos dos Estados-Membros pelo artigo 8.º do Tratado da União, faz parte do património jurídico dos cidadãos e, deste modo, se deve estabelecer num fundamento comum. Ou seja, num único texto que o regulamente.

1.4. Actualmente, o acervo comunitário dispõe em dois regulamentos e nove directivas as condições do direito de entrada e circulação de determinadas categorias de cidadãos, que vão desde os trabalhadores por conta própria até aos estudantes, reformados e pessoas não activas, inclusive os familiares dos mesmos. Todo este acervo determina as condições particulares do exercício deste direito de entrada e estadia nos Estados-Membros através das diferentes situações que se apresentam.

Os regulamentos CEE mencionados são os seguintes:

- CEE n.º 1612/68 relativo à circulação de trabalhadores no interior da Comunidade.
- CEE n.º 1251/70 relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro após o exercício de um emprego.

As Directivas mencionadas são as seguintes:

- 64/221/CEE relativa à coordenação das medidas especiais para estrangeiros em matéria de deslocação e residência justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.
- 68/360/CEE relativa à supressão de restrições à deslocação e estadia dos trabalhadores dos Estados-Membros e das suas famílias no interior da Comunidade.
- 72/194/CEE relativa à extensão do campo de aplicação da Directiva 64/221 CEE aos trabalhadores que exercem o direito de residir no território de um Estado-Membro após ter exercido um emprego.
- 73/148/CEE relativa à supressão das restrições à deslocação e estadia, no interior da Comunidade, dos nacionais dos Estados-Membros em matéria de prestação de serviços.
- 75/34/CEE relativa ao direito dos nacionais de um Estado-Membro a permanecer no território de outro Estado-Membro após ter exercido uma actividade por conta própria.
- 75/35/CEE relativa à extensão do campo de aplicação da Directiva 64/221 CEE.
- 90/364/CEE relativa ao direito de residência.
- 90/365/CEE relativa ao direito de residência dos trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria que tenham deixado de exercer a sua actividade profissional.
- 93/96/CEE relativa ao direito de residência dos estudantes

1.5. Já em Março de 1997, o Grupo de Alto Nível sobre a livre circulação das pessoas, a pedido da Comissão, havia apresentado recomendações para resolver os problemas que afectavam a livre circulação dos cidadãos da União. Um dos sete âmbitos em que se agrupavam estas recomendações era o que afectava a entrada e estadia nos Estados-Membros.

1.6. Numa primeira fase, os direitos de entrada e estadia reservavam-se a quem fosse exercer uma actividade económica, ampliando-se posteriormente a todos os cidadãos, o que conduziu, tal como se constata na comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o seguimento dado às recomendações do Grupo de Alto Nível sobre a livre circulação das pessoas⁽¹⁾, a «uma compartimentação dos beneficiários que já não se coaduna com as novas modalidades de mobilidade, nem com a instituição de uma cidadania da União».

1.7. A actual normativa, orientada fundamentalmente para um tipo de trabalhador que se desloca com a família para residir de modo estável noutro Estado-Membro, não se adequa às características da mobilidade das pessoas nestes últimos anos.

1.8. A referida Comunicação da Comissão já apresentava os princípios gerais que deveriam orientar a norma jurídica relativa ao direito de circulação e residência. Estes princípios eram:

- «Estabelecimento, na medida do possível, de um regime jurídico de livre circulação em conformidade com o artigo 8.º A, para todos os cidadãos da União e membros das suas famílias».
- «Uma nova definição do exercício do direito de estadia, limitando, particularmente, a obrigação de uma permissão de estadia a situações em que aquela obrigação se justifique».
- «Clarificar o estatuto dos membros da família de um cidadão da União que sejam nacionais de países terceiros».
- «Circunscrever melhor a possibilidade de pôr termo ao exercício do direito de estadia de um cidadão da União».

1.9. Assim, no relatório da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre a aplicação das Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE⁽²⁾, uma das conclusões que se extraía era a necessidade de simplificação do direito comunitário em matéria de livre circulação das pessoas, desenvolvendo-o em torno do conceito de cidadania da União e iniciando a reflexão sobre as alterações de fundo ao direito em vigor.

1.10. Conforme o modelo traçado, e à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, é apresentada a proposta de Directiva, ora submetida a parecer do Comité Económico e Social Europeu.

2. Conteúdo da proposta

2.1. A base jurídica da proposta assenta nos seguintes artigos do Tratado que institui a CE:

- Art. 12.º que estabelece a não discriminação em virtude da nacionalidade.
- Art. 18.º que estabelece o direito dos cidadãos da União de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros e permite ao Conselho adoptar decisões relativas aos direitos de circulação e residência.
- Art. 40.º que estabelece a necessidade de adoptar medidas para permitir a livre circulação dos trabalhadores.
- Art. 44.º que garante a liberdade de estabelecimento.
- Art. 52.º sobre a liberalização de serviços.

2.2. O texto da proposta de directiva tem 39 artigos dispostos em sete capítulos.

2.2.1. O primeiro capítulo estabelece nas disposições gerais o objectivo da directiva, fixa as definições, assinala os beneficiários da mesma e estabelece o princípio de não discriminação.

2.2.2. O segundo refere os direitos de circulação e residência até seis meses.

2.2.3. O terceiro refere-se ao direito de residência de duração superior a seis meses.

2.2.4. O quarto aborda o direito de residência permanente, no que se refere à sua aquisição e às respectivas formalidades administrativas.

2.2.5. O quinto estabelece as disposições comuns ao direito de residência e ao direito de residência permanente, em matéria de extensão territorial, direitos derivados, igualdade de tratamento, controlos a realizar e as garantias processuais de que gozam os cidadãos.

2.2.6. O sexto trata das limitações a este direito, bem como das formalidades a seguir, das garantias processuais e do prazo de afastamento do território nacional.

2.2.7. O sétimo contém as disposições finais, entre as quais se inclui a derrogação das nove directivas em vigor.

2.3. A proposta de Directiva vem substituir as nove directivas referidas na introdução a este parecer. Trata-se de uma verdadeira simplificação das normas comunitárias em matéria de circulação e residência, que não só simplifica o quadro normativo como também reduz as formalidades administrativas que os cidadãos devem seguir a fim de exercerem estes direitos.

⁽¹⁾ COM(98) 403 final.

⁽²⁾ COM(1999) 127 final.

2.4. O enunciado não só reduz e compila as normas anteriores como também introduz inovações e melhorias que afectam de modo directo os cidadãos que se deslocam a outros Estados-Membros distintos da sua nacionalidade. As principais são as seguintes:

- Ampliação do conceito «membro da família», incluindo ascendentes e descendentes maiores de 21 anos, embora não estejam a cargo do cidadão, e as uniões de facto.
- Extensão do período de três a seis meses durante o qual se pode residir noutro Estado-Membro sem necessidade de cumprir qualquer formalidade legal.
- Ausência da necessidade de permissão de residência. Reservada apenas a familiares que não sejam nacionais de nenhum Estado-Membro.
- Introdução da autodeclaração de exercício profissional, de suficiência de recursos e de existência de seguro contra doença para efeitos de estadia.
- Introdução da residência permanente após um período de quatro anos de residência ininterrupta.
- Simplificação das formalidades e prazos para o exercício do direito de residência.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité manifesta satisfação pela apresentação da proposta de directiva e dá o seu apoio à iniciativa, na globalidade, sob reserva de algumas observações específicas.

3.2. O Tratado que institui a Comunidade Europeia estabelece que o mercado interno implicará um espaço sem fronteiras internas, em que a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais está garantida conforme as disposições do Tratado. As liberdades de circulação de capitais, serviços e mercadorias, largamente desenvolvidas na União, não se viam acompanhadas, até à data, de uma verdadeira liberdade de circulação e residência dos cidadãos no território da União, como se reconhece de modo explícito no artigo 18.º do Tratado e se reitera no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Este novo passo contribui para a melhoria de um direito dos cidadãos que, actualmente, se encontra dificultado por múltiplos obstáculos.

3.3. Conforme disposto no artigo 13.º do Tratado, e embora não faça parte da presente proposta, o Comité entende que se devem eliminar quaisquer tipos de salvaguarda ou discriminação em matéria de direito de deslocação e residência.

3.4. O Comité constata o passo em frente que representa a proposta de directiva, ao reconhecer de modo global o direito de qualquer cidadão da União de circular e residir livremente em qualquer Estado-Membro.

3.5. A simplificação regulamentar realizada, com a derrogação de nove directivas diferentes, constitui um esforço que merece apreço. A complexidade e multiplicidade de regulamentos e uma escassa divulgação entre os cidadãos sobre os direitos que lhes cabem, tornam difícil o exercício dos mesmos. Nesse sentido, a Comissão deveria empreender uma acção de divulgação sobre esta directiva, e poderia contar com o apoio do Comité.

3.6. Esta simplificação de textos jurídicos vem acompanhada de uma simplificação de formalidades, procedimentos e prazos administrativos, o que tornará mais acessível ao cidadão o exercício deste direito com menos burocracia.

3.7. O Comité partilha do critério adoptado pela Comissão na proposta, ao alargar o campo de aplicação da definição de «membro da família». Este alargamento, com novas possibilidades, constitui um reconhecimento da realidade em que vivemos e demonstra uma melhor consciência das circunstâncias que afectam a vida de todos os cidadãos da União.

3.8. O Comité acolhe com satisfação as inovações introduzidas na proposta de directiva. A livre circulação e estadia de pessoas num Estado-Membro diferente da sua origem deve assentar na livre vontade do cidadão da União. As repercussões que possam ter nos diferentes órgãos administrativos o exercício deste direito não se podem reflectir negativamente no cidadão. A União Europeia, em geral, e os Estados-Membros, em particular, devem tomar todas as medidas necessárias para que a liberdade de circulação e estadia, desenvolvida nesta directiva, se possa exercer sem prejuízo de qualquer ordem para o cidadão.

3.9. A eliminação do direito dos Estados-Membros de fixarem o montante mínimo dos recursos económicos necessários para que os inactivos e reformados possam residir nos seus territórios constitui uma das melhorias do texto digna de assinalar. O Comité partilha das linhas gerais dos artigos 7.º e 21.º da proposta de Directiva. O estabelecimento de recursos mínimos em cada Estado-Membro afecta a liberdade de circulação e fixa territórios da União que ficariam excluídos da possibilidade de circular e residir determinados cidadãos em função do montante dos recursos de que dispõem.

3.10. Vista a natureza da presente proposta de directiva e a evolução prevista para a respectiva transposição legislativa, submetida a co-decisão e unanimidade para aprovação final, o Comité decidirá qual a forma mais adequada de acompanhamento da aplicação da proposta, tendo em conta o artigo 262.º do Tratado que institui a CE.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 7.º 1.c

4.1.1. Segundo as condições de exercício do direito por um período superior a seis meses, reconhece-se esse direito aos estudantes admitidos a seguirem uma formação profissional.

4.1.2. O Comité entende que o termo genérico «estudante» inclui todos os que prosseguem estudos num estabelecimento de ensino: restringir a disposição a estudantes de formação profissional exclui, na prática, todos os outros estudantes, e introduz uma limitação semântica ao direito de circulação e residência, não obstante o sentido lato que o acórdão Gravier dá à expressão «formação profissional».

4.1.3. O Comité entende que não existe motivo para fazer distinções entre tipos de estudantes, considerando assim necessário suprimir a referência à formação profissional, substituindo-a pela expressão «estudante admitido a seguir uma formação».

4.2. Artigo 12.º 3

4.2.1. O artigo preceitua a manutenção do direito de residência dos membros da família em caso de morte ou partida do cidadão da União do Estado-Membro em que residia. O n.º 3 estabelece que a partida do cidadão da União não implica a perda do direito de residência dos seus filhos que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, desde que estejam inscritos num estabelecimento de ensino.

4.2.2. O n.º 3 não prevê o caso da mãe, pai, tutora ou tutor, não nacionais de um Estado-Membro. Assim, subentende-se que os filhos podem permanecer, enquanto que a mãe, pai, tutora ou tutor devem abandonar o Estado de residência quando parte o seu par. Tal significa que os filhos podem permanecer sozinhos no Estado de residência sem a tutela efectiva do progenitor ou tutor.

4.2.3. O Comité entende que, se os filhos permanecem no Estado-Membro por motivos de estudo num estabelecimento de ensino, a mãe, pai, tutora ou tutor deverão, se assim o desejarem, residir com eles até que atinjam a maioridade. Neste aspecto particular, o Comité espera que a decisão do Supremo Tribunal de Justiça no processo Baumbast constitua uma base de apoio a este parecer do Comité.

4.3. Artigo 13.º 2.c

4.3.1. Este artigo refere-se à manutenção do direito de residência dos membros da família em caso de divórcio ou de anulação do casamento.

4.3.2. O n.º 2, letra c, estabelece que estas duas circunstâncias não implicam a perda do direito de residência dos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro «desde que situações particularmente difíceis o exijam».

4.3.3. O Comité considera que a expressão utilizada é ambígua e pouco concreta, muito embora se reconheça na exposição de motivos que a fórmula utilizada é vaga e que pretende abranger situações de violência familiar. O Comité entende que a redacção deve ser mais explícita, incluindo, entre outros, a violência familiar, doméstica ou geral, seja de ordem psíquica como física.

4.4. Artigo 14.º

4.4.1. Este artigo estabelece as regras gerais de aquisição do direito de residência permanente. O artigo fixa em quatro anos o período mínimo de residência ininterrupta a fim de exercer esse direito. Do mesmo modo, estabelece igualmente que esse direito só se perde devido a ausências de duração superior a quatro anos consecutivos do Estado-Membro de acolhimento.

4.4.2. Reconhecendo o avanço que representa o texto da proposta em comparação com o regulamento que virá substituir, o Comité considera que este direito deveria ser alargado por forma a possibilitar o respectivo exercício sem necessidade de provar uma determinada duração de residência.

4.5. Artigo 21.º 2

4.5.1. Este artigo estabelece, no âmbito das disposições comuns relativas ao direito de residência e de residência permanente, a igualdade de tratamento para qualquer cidadão da União e para os membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, relativamente aos nacionais do Estado de residência.

4.5.2. O n.º 2 fixa uma derrogação, aplicável aos estudantes e outros cidadãos inactivos, segundo a qual, antes da aquisição do direito de residência permanente, o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder o direito a prestações de assistência social ou de seguro de doença, o qual inclui, como é óbvio, o direito à assistência médica.

4.5.3. O Comité considera que o direito à saúde é um direito fundamental da pessoa e que a redacção daquele parágrafo lhe é contrário. O Comité entende que o direito à assistência médica em caso de necessidade deve ser excluído das limitações propostas no artigo.

4.6. Artigo 25.º 2

4.6.1. Este artigo estabelece os princípios gerais das limitações do direito de entrada e de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

4.6.2. O n.º 2 estabelece que a recusa de entrada ou de afastamento do território de um Estado-Membro de um cidadão da União ou de um membro da sua família não poderão ter aplicação automática devido à existência de condenações penais.

4.6.3. Não obstante, o Comité crê que existem situações suficientemente graves que não devem beneficiar do disposto neste parágrafo. O Comité crê que o mesmo deve ser graduado, tendo em conta o princípio de proporcionalidade, quando se constate a existência de antecedentes penais de pessoas envolvidas em tais delitos como terrorismo, tráfico de armas e drogas e contra seres humanos.

4.7. Artigo 25.º 4

4.7.1. O n.º 4 do mesmo artigo estabelece que o Estado-Membro de acolhimento pode, quando o considere indispensável, solicitar ao Estado-Membro de origem ou aos outros Estados-Membros, informações sobre os antecedentes criminais de um cidadão da União ou de um membro da sua família, estabelecendo igualmente que esta consulta não pode ter carácter sistemático.

4.7.2. O Comité considera que os Estados-Membros, quando o entenderem necessário, devem ter a possibilidade de solicitar antecedentes das pessoas que pretendam entrar ou residir no seu território.

4.8. Artigo 28.º 1

4.8.1. Este artigo refere-se à notificação aos interessados das decisões de recusa de entrada ou de afastamento do território. O n.º 1 indica que se devem notificar ao interessado em condições que lhe permitam compreender o conteúdo e efeitos.

4.8.2. Em contradição com o conteúdo do artigo, a exposição de motivos da proposta refere que a redacção introduzida não exige que a decisão seja traduzida na língua do interessado, sobretudo quando se trata de uma língua menos conhecida.

4.8.3. O Comité entende que a melhor forma de compreender uma decisão que restringe um direito será recebê-la numa língua que o interessado compreenda, pelo que crê que os cidadãos da União têm o direito de receber tal documento na língua do Estado que emite a decisão e na do Estado-Membro de que é nacional o cidadão da União.

4.9. Artigo 28.º 2

4.9.1. O n.º 2 permite aos Estados-Membros não comunicar por escrito aos interessados a decisão adoptada se para tal existirem motivos atinentes à segurança do Estado.

4.9.2. O Comité considera que a medida introduzida afecta a defesa jurídica do interessado, pelo que se deve suprimir este parágrafo da proposta de directiva.

4.10. Artigo 30.º

4.10.1. O n.º 1 deste artigo estabelece que os Estados-Membros não podem tomar contra os beneficiários da Directiva uma medida de proibição de entrada no território a título definitivo. Assim, o n.º 2 estabelece a possibilidade de a pessoa objecto de uma medida de afastamento do território poder apresentar um novo pedido de acesso ao território.

4.10.2. Tal como se referiu no ponto 4.6 sobre o artigo 25.º 2, o Comité considera que se excluem da aplicação deste artigo os condenados por delitos graves, tais como os exemplos dados naquele ponto.

4.11. Artigo 31.º

4.11.1. Este artigo estabelece as condições a observar pelo Estado-Membro de acolhimento para ordenar uma medida de afastamento do território a título de pena ou medida acessória.

4.11.2. Tal como se refere no ponto anterior, o Comité considera que esta garantia, introduzida na proposta, não deve beneficiar os condenados por delitos daquela gravidade.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O alargamento da União Europeia e o sector florestal»

(2002/C 149/13)

Em 1 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir um parecer sobre «O alargamento da União Europeia e o sector florestal».

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida de preparar os trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 4 de Abril de 2002 (relator: Seppo Kallio).

Na 390.^a reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 98 votos a favor, 3 votos contra e 8 abstenções, o parecer que se segue.

1. Objectivo do parecer

1.1. O presente parecer descreve o papel desempenhado pela silvicultura e indústria florestal nos Países candidatos à adesão⁽¹⁾, bem como o impacto do alargamento no sector florestal europeu. O parecer incide especialmente no papel do sector florestal como fonte de prosperidade económica e de emprego. Examina igualmente a importância das florestas do ponto de vista ambiental. Na óptica comunitária, reveste-se de importância a sustentabilidade das florestas em termos económicos, ecológicos e sociais. A abordagem adoptada tem em vista a aplicação do princípio de subsidiariedade em relação a todas as questões ligadas ao sector florestal.

1.2. É abordada, essencialmente, a situação dos dez países candidatos da Europa Central e Oriental. A Turquia, Chipre e Malta são especificamente mencionados sempre que as observações formuladas lhes digam respeito. Os Países candidatos tiveram uma participação activa no que respeita ao conteúdo do parecer.

2. A silvicultura e a indústria florestal nos Países candidatos

2.1. Reservas florestais e produção de madeira

2.1.1. O alargamento terá por consequência um aumento considerável da superfície florestal na União. Nos países candidatos (excluindo a Turquia), essa superfície (florestas e outras superfícies arborizadas) atinge 34 milhões de hectares, dos quais 88 % representam superfícies florestais produtivas. Assim, prevê-se que as florestas e outras superfícies arborizadas da UE passem de 136 para 170 milhões de hectares. A superfície das reservas florestais de produção aumentará cerca de 30 milhões de hectares, passando de 95 para 126 milhões de hectares, o que corresponde a um aumento de 31 %. Malta e Chipre dispõem de recursos florestais limitados, contrariamente à Turquia, onde as florestas e outras superfícies arborizadas cobrem uma área de cerca de 21 milhões de hectares, da qual menos de metade é constituída por florestas propriamente ditas.

2.1.2. Embora cada país candidato apresente um perfil florestal único, é possível classificar esses países em «grupos»: nos países com maior densidade florestal⁽²⁾, esta cobre cerca de 50 % do território; na Hungria, um quinto e nos outros países aproximadamente 30 %. De um ponto de vista quantitativo, os países com mais floresta são a Polónia (pouco menos de 9 milhões de hectares). O país com menos floresta é a Eslovénia, com pouco mais de um milhão de hectares. Na globalidade, a floresta representa cerca de 32 % da superfície total, enquanto que na actual União Europeia representa cerca de 36 %.

2.1.3. Nos últimos cinquenta anos, verificou-se em muitos Países candidatos um aumento significativo das superfícies florestais (essencialmente nos Estados bálticos e na Polónia), em consequência da florestação de terras agrícolas e da reflorestação, pelo que a proporção de florestas jovens ou muito jovens é bastante elevada. Se os planos de florestação forem postos em execução (ver ponto 5.3) é de esperar que, a longo prazo, se multipliquem as superfícies florestais e, em consequência, seja reforçado o papel do sector florestal nos países candidatos (em especial na Polónia, Hungria e Roménia). A elevada proporção de florestas jovens e relativamente jovens representa um desafio para a gestão florestal, mas também uma possibilidade para o sector florestal dos Países candidatos.

2.1.4. As florestas dos países candidatos são relativamente densas. Dado que o crescimento — mais rápido do que previsto — é bastante superior ao abate, as reservas de madeira aumentam. A proporção de produção de madeira nos Países candidatos é ligeiramente inferior à da União Europeia, onde o abate representa 60-70 % do crescimento anual das florestas. Com efeito, verificam-se grandes diferenças tanto nos actuais Estados-Membros como nos Países candidatos. Por conseguinte, as florestas dos Países candidatos e dos actuais Estados-Membros constituem uma reserva de carbono que continua a crescer.

⁽¹⁾ Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Bulgária, Roménia, Chipre, Malta e Turquia.

⁽²⁾ Eslovénia, Eslováquia, Estónia e Letónia.

2.1.5. As principais reservas de madeira situam-se na Polónia e na Roménia. Com a adesão dos 10 Países candidatos, as reservas de madeira da UE passarão para cerca de 20 mil milhões de m³, o que representa, aproximadamente, um aumento de 47 %. Dado que o aumento das reservas de madeira será superior ao da superfície florestal total, o alargamento implicará um aumento do volume de madeira por hectare na UE ⁽¹⁾, verificando-se, todavia, grandes diferenças entre os Países candidatos, tal como entre os actuais Estados-Membros da União Europeia.

2.1.6. As coníferas representam a maior parte das florestas da Polónia, da República Checa e dos Estados bálticos. Nos outros países, as caducifólias representam mais de metade. As principais florestas de caducifólias situam-se na Hungria.

2.1.7. As florestas constituem um recurso renovável essencial, cujo principal produto com interesse económico é a madeira redonda. O abate e a transformação da madeira redonda oferecem grandes potencialidades em termos de emprego. O primeiro produtor de madeira redonda é a Polónia, seguida da República Checa, da Roménia e da Turquia. O país com menor volume de árvores abatidas é a Eslovénia. Nos Países candidatos, o nível de preços da madeira redonda é inferior ao praticado nos actuais Estados-Membros. Em alguns Países candidatos, a gestão florestal desenvolveu-se em torno de outros produtos para além da produção de madeira redonda.

2.1.8. A taxa de abate de árvores varia bastante, não só entre países, mas também no mesmo país, de um ano para o outro. Nos Países candidatos da Europa Central, grande parte dos abates poderão dever-se a uma deterioração inesperada das florestas. A estrutura etária do povoamento e a diminuição dos abates permitiriam assegurar o aumento da produção de madeira, sobretudo no que se refere aos resíduos de madeira.

2.1.9. Muitos dos países candidatos são exportadores líquidos de madeira redonda, ao contrário dos actuais Estados-Membros. Alguns chegam a exportar metade da madeira que produzem, e todos exportam uma proporção relativamente importante (entre 15 e 20 %). Os principais exportadores de madeira redonda são a Estónia, a Letónia e República Checa (cerca de 3 milhões de m³ cada em 1997). Globalmente, as exportações de madeira redonda são quatro vezes superiores às importações (volume total das exportações: ± 12-13 milhões de m³ em 1997). Dado que os países candidatos exportam uma parte importante da sua madeira redonda para a União Europeia, a adesão permitirá à União melhorar o seu nível de auto-suficiência em madeira em bruto para a indústria, embora não garantindo uma autonomia total.

⁽¹⁾ Os países candidatos da Europa Central ocupam o primeiro lugar em volume de madeira por hectare. A República Checa, a Eslováquia e a Eslovénia vêm em primeiro lugar, com mais de 260 m³/ha. A Estónia e a Bulgária vêm no fim, com pouco mais de 140 m³/ha. Por conseguinte, a densidade das florestas varia consideravelmente entre países candidatos.

2.2. A indústria florestal

2.2.1. Nos países candidatos, a indústria florestal está mais concentrada na transformação mecânica do que na UE. E o consumo, por habitante, de produtos da madeira é muito pequeno naqueles países. O consumo, por habitante, de madeira serrada é de cerca de 0,1 m³/capita/ano, ou seja, menos de metade do consumo actual na UE. Sobretudo nos países bálticos e nos países da Europa Central, a produção de madeira serrada aumentou consideravelmente na década de 90. Na globalidade dos Países candidatos, a produção de madeira serrada era de cerca de 17 milhões de m³ em 1997, sendo metade da produção exportada, essencialmente madeira serrada de coníferas. Em vários Países candidatos ⁽²⁾ o sector da madeira de construção desempenha um papel considerável nas exportações. Nos Países candidatos, a produção e o consumo de painéis são relativamente reduzidos, sendo a produção total de 7 milhões de m³ em 1997. Com efeito, a produção e as exportações aumentaram consideravelmente na década de 1990. Os principais produtores são a Polónia e a Turquia. A República Checa, a Letónia e a Eslováquia são produtores importantes de contraplacados.

2.2.2. A produção de pasta de madeira e de papel é relativamente baixa nos Países candidatos, que são importadores líquidos de papel. O consumo médio de papel é de cerca de 60 kg/capita/ano, o que representa apenas um terço do consumo médio anual da União.

2.2.3. As empresas, em particular, dos sectores dos produtos da madeira e do mobiliário, são de pequena dimensão, pelo que estes sectores apresentam uma estrutura bastante fragmentada. Nos países candidatos, o sector da madeira, dos produtos da madeira e do mobiliário conta com cerca de 16 000 empresas, das quais pouco menos de 5 000 pertencem ao ramo do mobiliário. No total, são cerca de 200 os centros de produção (fábricas) de pasta de madeira e de papel. Nos Países candidatos operam mais de 30 mil empresas nos sectores da indústria florestal, da edição e tipografia, bem como na indústria de móveis.

2.2.4. Os principais problemas com que a indústria florestal dos países candidatos será confrontada por ocasião da adesão relacionam-se com a falta de capital de investimento e a necessidade de melhorar a tecnologia e o nível de conhecimentos, bem como com a dispersão das estruturas empresariais. A protecção do ambiente e a tecnologia de produção requerem melhorias. A pequena dimensão das unidades de produção enfraquecem a competitividade da estrutura do sector. O nível mais reduzido dos custos na actual União Europeia representa uma vantagem. O crescimento da procura interna e das reservas de madeira oferecem oportunidades à indústria florestal. Nos Países candidatos pretende-se reduzir a exportação de madeira redonda e aumentar, por exemplo, a produção e exportação de madeira serrada, por forma a assegurar o valor acrescentado e o emprego ao nível nacional. Para tal, tornam-se necessários investimentos igualmente estrangeiros.

⁽²⁾ Essencialmente os Estados bálticos, Polónia, República Checa e Roménia.

3. Aspectos ambientais

3.1. Na UE, a exploração florestal assenta essencialmente no princípio da multiplicidade de funções das florestas, que desempenham um papel essencial de protecção e de preservação. Estima-se que as florestas que são objecto de protecção e preservação cobrem entre 2 e 21 % da superfície arborizada. A superfície das florestas objecto de medidas estritas de protecção, nos Países candidatos, representam menos de 1 %, tal como se verifica nos actuais Estados-Membros da União. Em razão de dados objectivos e das diferenças de definição, este parecer não pode constatar com exactidão a percentagem das áreas protegidas em relação à superfície total florestal.

A adesão à União Europeia requer que os Países candidatos implementem as redes de protecção Natura exigidas pela legislação comunitária. Estas estão, aliás, a ser criadas, encontrando-se num estágio mais ou menos avançado, nos vários Países candidatos. Na elaboração deste parecer, não foi possível ter em conta os possíveis impactos do processo na protecção das florestas dos Países candidatos.

3.2. A poluição atmosférica, que provoca a desfloração de grande parte das florestas, constitui um dos mais graves problemas ambientais a que os países candidatos devem fazer face, em especial, os da Europa Central. As florestas expostas à poluição são igualmente sensíveis aos outros factores de deterioração. Em determinados países, estima-se que o desaparecimento de um número importante de espécies de árvores enfraqueceu a resistência das florestas aos diferentes agressores de que são vítimas. Os incêndios afectam, sobretudo, os países candidatos do sul da Europa.

3.3. A recuperação das florestas afectadas pela poluição e, por exemplo, o aumento da proporção das espécies autóctones constituem objectivos essenciais nos Países candidatos. Uma floresta sã e ecologicamente equilibrada resiste melhor às agressões. Nessas condições, é possível proceder a um abate controlado, melhorando a qualidade da madeira, e promover a produção de madeira como objectivos económicos da gestão florestal.

3.4. Em certa medida, as florestas dos países da Europa Central e Oriental têm uma maior diversidade de espécies do que as dos países da Europa Ocidental. Quase todas as florestas foram, em determinado momento, objecto de intervenção humana.

3.5. Por várias razões, a tomada em consideração dos aspectos ambientais da silvicultura e da sua multiplicidade de funções colocou uma série de problemas nos países candidatos, dos quais o principal é a falta de recursos, embora seja necessário, também, melhorar o nível das qualificações. As atitudes constituem, em vários casos, factores negativos. Não obstante, os países candidatos deverão ficar cientes de que uma política ambiental eficaz contribui para a preservação das florestas.

4. Valor económico e social das florestas

4.1. *As florestas na economia nacional e na sociedade*

4.1.1. Na maioria dos países candidatos, a contribuição da silvicultura para o PIB é inferior a 1 %, com excepção dos Estados bálticos e da Eslováquia, onde a percentagem é um pouco mais elevada. O contributo da indústria é mais elevado, embora não se disponham de estatísticas mais exactas. No entanto, o sector parece desempenhar um papel bastante significativo na economia nacional de vários países candidatos, particularmente nas zonas rurais. Os factores positivos da gestão florestal e da indústria florestal primária relacionam-se com as possibilidades de emprego, rendimentos e exportações, bem como com a dimensão recreativa das florestas. Esta importância reflecte-se ainda no processo de privatização actualmente em curso, abordado no capítulo 4.2

4.1.2. Não se dispunham de informações exactas relativas ao número de postos de trabalho, mas a gestão florestal é uma importante fonte de emprego, particularmente nas zonas rurais. A gestão florestal, a indústria florestal e os sectores relacionados, ou seja, a indústria baseada na floresta, empregam, na globalidade dos Países candidatos, cerca de um milhão de pessoas. Actualmente, na UE, as actividades ligadas à silvicultura representam, em conjunto, cerca de 4 milhões de postos de trabalho. Em termos relativos, o sector da madeira é a principal fonte de emprego nos Estados bálticos. Em termos absolutos, é a Polónia que possui o maior número de postos de trabalho neste domínio e em que o volume da produção do sector da madeira é mais importante.

4.1.3. Dentro da sua multiplicidade de funções, as florestas têm igualmente um valor paisagístico e desempenham uma função recreativa de especial importância do ponto de vista da sustentabilidade social. Todos os países candidatos dispõem de superfícies florestais consagradas especificamente a uma utilização recreativa e paisagística. Em muitos deles, certas zonas florestais estão reservadas à investigação e à protecção dos habitats. De uma forma geral, os países candidatos atribuem grande importância aos serviços relacionados com a utilização das florestas para fins recreativos e turísticos.

4.1.4. O direito de acesso comum, pelo menos o livre acesso às florestas é um direito adquirido nos Países candidatos e é uma importante modalidade da dimensão social das florestas. A evolução do processo de privatização das florestas e o respectivo impacto no direito de acesso comum constituem objecto de debate sobre os direitos e deveres dos proprietários e da sociedade. Tornam-se necessárias definições dos direitos, deveres e responsabilidades. Torna-se crucial que a utilização recreativa das florestas não contrarie os direitos e possibilidades de aproveitamento económico das florestas por parte dos proprietários. Por outro lado, deve-se ter em conta que a dimensão recreativa e a sustentabilidade ecológica das florestas não são contraditórias.

4.2. *Evolução da estrutura da propriedade florestal*

4.2.1. A maior alteração verificada na estrutura da gestão florestal dos Países candidatos, na década de 1990 e no início de 2000, relaciona-se com a privatização das terras, ou seja, a reforma agrária. A reforma agrária conduz igualmente a uma gestão florestal privada, que se enquadra na restituição generalizada das terras aos que eram seus proprietários antes da década de 40. Verificam-se excepções na Eslovénia e Polónia, onde a colectivização das florestas privadas foi apenas parcial. Em consequência da reforma agrária, regista-se, naturalmente, uma redução da propriedade pública das florestas. Além disso, alarga-se o campo de aplicação e de actividade da administração florestal pública. As alterações conduzem a muitos desafios, não obstante a existência de um elevado nível de perícia de gestão florestal e de investigação silvícola com longas tradições. A reforma agrária realiza-se através da restituição da propriedade, o que significa que as terras são restituídas aos que eram seus proprietários antes da segunda guerra mundial. Surgem todavia novos proprietários, uma vez que as áreas a privatizar podem ser adquiridas por pessoas singulares ou colectivas, caso os legítimos proprietários não desejem exercer os seus direitos ou não possam ser localizados.

4.2.2. O processo de reforma do regime de propriedade conduz a uma diversificação da estrutura de propriedade. Além do Estado, também as autarquias locais e regionais serão proprietários em alguns dos países candidatos. Outras organizações e organismos, tais como a Igreja, poderão ser proprietários de florestas. O regime de propriedade florestal apresenta variações consideráveis conforme os países candidatos.

4.2.3. A reforma agrária ainda está em curso em muitos países candidatos, pelo que ainda se registarão alterações da estrutura da propriedade das florestas relativamente à situação de 2000. Até ao final do ano 2000, foram privatizadas entre 5 % e 70 %, respectivamente na Roménia e na Eslovénia. Estima-se que no termo do processo de privatização 30 a 40 % das florestas serão privadas, continuando todavia a pertencer maioritariamente (60-70 %) ao sector público. Naturalmente, verificar-se-ão consideráveis diferenças nas estruturas de propriedade dos diferentes Países candidatos. O alargamento provocará uma alteração da estrutura da propriedade florestal da UE, que passará a basear-se mais na propriedade pública do que actualmente, dado que cerca de 65 % das florestas dos actuais 15 Estados-Membros pertencem ao sector privado e cerca de 35 % ao sector público.

4.2.4. Estima-se que existem nos Países candidatos 3 a 4 milhões de propriedades florestais de pequena dimensão. Em algumas delas, a superfície média é inferior a um hectare e na maior parte a superfície média varia entre 2 e 3 hectares. Tendo em vista garantir a viabilidade e sustentabilidade da gestão florestal das propriedades florestais de pequena dimensão, a privatização constituirá um desafio considerável. O alargamento terá, pois, por consequência um aumento

sensível do número de propriedades florestais privadas na UE, que poderá exceder 40 %, ou seja, passarão a existir 10-11 milhões de propriedades florestais de pequena dimensão, em vez dos actuais 7 milhões. Simultaneamente, o número de propriedades florestais privadas na União passará de 12 milhões para cerca de 16 milhões, pelo que, concluído o alargamento, 3 a 4 % da população da União serão pequenos proprietários florestais.

4.2.5. O processo de privatização das florestas representa um considerável desafio para a administração florestal dos Países candidatos: por exemplo, deve-se criar uma legislação relativa à silvicultura privada e criar as instituições e estruturas necessárias à sua aplicação e controlo. Este trabalho de desenvolvimento encontra-se ainda em curso. O processo de privatização prolongar-se-á por diversos anos e não se fará sem levantar problemas. Deste modo, será possível que se verifiquem abates ilegais, ou mesmo furtos de madeira, nas florestas cujo regime de propriedade ainda não esteja perfeitamente claro. É, por isso, essencial que o governo central e os municípios, os proprietários e/ou organizações particulares, bem como as organizações de defesa do ambiente e da natureza colaborem entre si para tornar possível uma gestão eficaz e responsável das florestas.

4.2.6. Os acontecimentos históricos têm por consequência que a maior parte dos novos proprietários florestais carecem de experiência e de perícia em matéria de silvicultura e de comércio de madeira. Nem todos os Países candidatos dispõem de instituições de formação ou de investigação, ou, quando existem, requerem reforço. O aconselhamento dos novos milhões de proprietários florestais e a transmissão de perícia em questões relacionadas com as dimensões económica, ecológica e social das florestas, bem como o reforço da respectiva motivação em matéria de gestão e utilização sustentáveis são importantes objectivos. Tal se revela crucial para a promoção de uma sustentabilidade económica e ecológica. Por isso, criaram-se sistemas de assistência e de formação.

4.2.7. Uma vez que as novas explorações florestais são de pequena dimensão, pretende-se estimular a cooperação e a criação de associações de proprietários florestais. As associações facilitarão a divulgação eficaz de informação, favorecerão a rentabilidade da silvicultura, encorajarão o espírito empresarial e a motivação em matéria de prática de uma silvicultura sustentável. Além da falta de perícia, verifica-se uma carência de recursos. Além disso, e por força da História, os proprietários florestais privados olham com desconfiança para os projectos de cooperação. A par da evolução do processo de privatização, adquirem importância a formação dos proprietários florestais privados e a organização da cooperação entre eles. Para além da escassez de recursos financeiros, os Países candidatos carecem de perícia no plano internacional no que respeita ao acesso aos modelos e conhecimentos sobre modalidades eficazes de organização em matéria de assistência e de cooperação. Também por este motivo, se torna fundamental a colaboração preconizada no ponto 4.2.5.

4.2.8. Uma consequência da privatização prende-se com o processo de mutação do mercado da madeira nos Países candidatos. Os novos proprietários carecem de experiência no comércio da madeira. Por outro lado, é restrito o acesso às informações do mercado da madeira. A par da criação de uma infra-estrutura silvícola privada, os Países candidatos deverão estabelecer uma legislação relativa ao comércio da madeira e instrumentos de controlo jurídico, prestar informações sobre aquele comércio e assistência aos proprietários privados.

4.2.9. As florestas do sector público manter-se-ão importantes nos países candidatos de um ponto de vista económico, ecológico e social. Todavia, a reforma agrária supõe igualmente mudanças na propriedade pública. Em alguns países candidatos, cerca de metade das florestas furtar-se-ão, assim, ao controlo governamental. Ao mesmo tempo, os órgãos responsáveis pela florestas tiveram de exercer novas atribuições e responder a novas exigências. Nem sempre foram fáceis a adopção de novos métodos de trabalho e a aquisição de novas competências. Globalmente, as transformações resultantes da reforma agrária e as mutações sociais em geral engendraram necessidades de formação e de desenvolvimento quanto à gestão das florestas

5. Legislação, programas de intervenção e medidas de ajuda comunitárias ao desenvolvimento da silvicultura

5.1. Os Países candidatos deverão respeitar os compromissos e processos internacionais assumidos pela União Europeia no domínio do ambiente e das florestas. A possibilidade de um apoio financeiro comunitário prende-se com a existência de programas nacionais florestais nos Países candidatos.

5.2. Na década de 1990, os Países candidatos procederam a uma reforma da legislação florestal e desenvolveram programas no âmbito das políticas florestal e ambiental. Verifica-se, todavia, um certo atraso na aplicação das medidas impostas pela legislação.

5.3. Particularmente a Polónia e a Hungria pretendem aumentar a superfície florestal através do povoamento florestal, mas igualmente a Eslováquia e a Roménia pretendem adoptar programas de desenvolvimento da silvicultura. Pelo menos em alguns Países candidatos, a florestação de terras agrícolas e outras são elegíveis à atribuição de ajudas. (ver igualmente o ponto 5.7).

5.4. Na globalidade, os Países candidatos investiram pouco na silvicultura na década de 1990, por razão de dificuldades de ordem económica. Outros sectores da economia nacional eram tidos como prioritários em matéria de repartição dos escassos recursos disponíveis. Por exemplo, eram escassas as

ajudas destinadas ao desenvolvimento da gestão florestal privada, encontrando-se ainda na fase de desenvolvimento os sistemas de apoio (ver igualmente o ponto 5.5). O nível pouco elevado daquelas ajudas não significa que a sociedade, em princípio, não considere importantes aqueles sectores.

5.5. Antes da adesão efectiva dos Países candidatos, a UE tem ainda a possibilidade de co-financiar acções destinadas a desenvolver as zonas rurais desses países, designadamente no domínio da silvicultura. O programa *Sapard* e o regulamento relativo ao desenvolvimento rural no âmbito da Agenda 2000 permitem apoiar acções desse tipo. Todavia, enquanto Estados-Membros, os Países candidatos terão de participar no co-financiamento do programa *Sapard*. Em vários Países candidatos, a legislação relativa aos regimes de ajuda às florestas privadas é compatível com as regras comunitárias e permite-lhes a elegibilidade aos apoios comunitários. Aqueles países têm igualmente a possibilidade de participar nos projectos de IDT e no programa COST. Os programas *Phare* e LIFE também são aplicados no desenvolvimento da silvicultura dos Países candidatos.

5.6. No âmbito do programa *Sapard* 2000-2006, 5 % da ajuda comunitária atribuída aos programas de desenvolvimento rural dos Países candidatos, ou seja 168 milhões de euros, destinam-se a medidas no domínio da silvicultura. Esse montante representa apenas uma percentagem razoável, em comparação com a ajuda concedida aos actuais Estados-Membros no âmbito do FEOGA 1994-1999 à silvicultura, que representa apenas 1 % da ajuda. Todavia, a maior parte deste montante não representava apenas o apoio de programas tais como o *Sapard*.

5.7. A parte do financiamento comunitário consagrada à silvicultura no âmbito do *Sapard* nos Países candidatos varia consideravelmente. Os programas de certos países não prevêem qualquer ajuda do tipo *Sapard* para o sector. Os Países candidatos mais a sul beneficiam da maioria das ajudas atribuídas à silvicultura no quadro do programa *Sapard*, com base nos próprios programas daqueles países. A maior parte dos Países candidatos prevê apoiar a florestação de formas diferentes, mas também a organização de acções de formação dos proprietários florestais, a criação de associações de proprietários florestais, ordenamento dos caminhos florestais e a realização de viveiros. Será possível que as acções relacionadas com a floresta beneficiem de financiamento no âmbito de medidas que não visem especificamente a silvicultura. Nessas condições, a parte da ajuda comunitária do programa *Sapard* destinada à silvicultura seria superior a 5 %. Na prática, a atribuição das ajudas aos Países candidatos dependerá da aplicação de sistemas de gestão satisfatórios, e os problemas com eles relacionados estão na origem do atraso que se verifica na utilização das ajudas. Antes do termo do período de programação, torna-se difícil efectuar uma avaliação final da utilização das ajudas. Os regulamentos e os recursos comunitários no respeitante às ajudas à silvicultura poderão ser alterados no futuro.

6. Resumo, conclusões e recomendações

6.1. *Resumo e conclusões: impacto do alargamento*

6.1.1. Aumento considerável da superfície arborizada e do número de proprietários florestais privados

O alargamento implicará um aumento de 28 % da população e de 33 % da superfície da UE, enquanto a superfície das florestas e outras superfícies arborizadas aumentará em 34 milhões de hectares, ou seja 25 % ⁽¹⁾. Aos actuais 12 milhões de proprietários florestais privados na União virão juntar-se mais 3 ou 4 milhões, pelo que a pequena propriedade florestal representará cerca de 3 % da totalidade. Numa União alargada, a proporção das florestas do sector público aumentará, pelo que a parte relativa aos proprietários privados registará uma ligeira diminuição.

6.1.2. A silvicultura e a indústria florestal são importantes fontes de emprego

A indústria baseada na floresta, ou seja, a indústria florestal com os seus sectores e a silvicultura constituem importantes fontes de emprego nos Países candidatos, cerca de um milhão de empregos. O potencial de emprego da silvicultura e da indústria baseada na floresta será superior a 5 milhões de empregos, ou seja, quatro vezes mais do que actualmente.

6.1.3. Aumento da auto-suficiência em produtos derivados da madeira e reforço da concorrência a curto prazo

O volume total de madeira redonda abatida nos Países candidatos representa menos de um terço dos abates efectuados nos actuais Estados-Membros. A produção de madeira serrada nos Países candidatos corresponde a um quarto da UE. Os Países candidatos produzem e consomem pouco papel e cartão. O alargamento tornará a União quase auto-suficiente no que se refere à madeira serrada, uma vez que os Países candidatos são grandes importadores de madeira serrada e de madeira redonda provenientes dos actuais Estados-Membros. Mesmo após o alargamento, a União continuará a ser um exportador líquido de papel. A concorrência, a curto prazo, será intensificada no mercado da madeira serrada e dos outros produtos de madeira,

ao passo que no mercado da pasta de papel e do papel não se deverão verificar grandes alterações. Os Países candidatos representam um potencial de interesse para os investimentos das empresas florestais sediadas no actual território comunitário. Particularmente no que respeita às capacidades de produção de produtos da madeira, será possível que se verifique uma transferência dos actuais Estados-Membros para os Países candidatos, contanto que não se registre um rápido aumento do consumo destes produtos na União, ou que não se abram novos canais de escoamento para as exportações externas da União. Por outro, alguns factores afectam os investimentos nos Países candidatos, designadamente o clima de incerteza quanto ao ritmo de crescimento da economia e do consumo dos produtos florestais.

6.1.4. Crescimento a longo prazo do consumo de produtos derivados da madeira

A longo prazo, de qualquer dos modos, o consumo nos Países candidatos de produtos da madeira, papel e cartão poderia multiplicar-se em relação ao actual. Um consumo duas vezes superior ao actual de madeira serrada nos Países candidatos representaria uma procura suplementar de cerca de 10-11 milhões de m³ de madeira serrada, ou seja um crescimento de 13-14 % em relação ao actual nível de consumo. O consumo de papel poderia triplicar, nos Países candidatos, em relação ao nível actual. Tal representaria um crescimento de mais de 15 % do consumo de papel numa União alargada. Mesmo que os media electrónicos possam, no futuro, ter um impacto no consumo de papel e, deste modo, constituírem um factor de moderação, alguns tipos de papel, por exemplo, poderá verificar-se um aumento da procura de papel de embalagem e de cartão.

6.1.5. A privatização constitui uma importante mudança para a silvicultura

A reforma agrária é actualmente, e será nos próximos anos, um factor importante para a silvicultura nos Países candidatos. O campo de acção da administração florestal será objecto de alterações e a administração enfrenta desafios nos domínios do desenvolvimento e da formação. Torna-se crucial desenvolver medidas de organização de formação e informação dos proprietários florestais privados e de reforço da cooperação entre eles, para garantir uma silvicultura privada sustentável e o aumento da sua rentabilidade, bem como para garantir a sustentabilidade económica e ecológica. Reveste-se ainda de importância o desenvolvimento do mercado da madeira, a fim de lhe dar eficácia e flexibilidade, suprimindo alguns dos problemas que o afectam. A eficácia do mercado da madeira é um factor importante para o desenvolvimento da indústria florestal. Os Países candidatos consideram necessário o reforço das actividades de investigação no domínio da silvicultura. No entanto, e em primeiro lugar, torna-se necessário elaborar uma legislação que crie um clima de confiança e de apoio para a estrutura em mutação do regime de propriedade das florestas, e respectiva aplicação, que possibilite o desenvolvimento de um regime de propriedade florestal em continuidade, estabilizado e responsável que perdure pelas gerações futuras.

⁽¹⁾ Se, além dos 10 Países candidatos, se tiverem em conta a Turquia, Malta e Chipre, a população da UE aumentará em 45 %, a superfície em 58 % e a superfície arborizada registará um aumento de 55 milhões de hectares, ou seja 41 %.

6.1.6. Desafios ambientais e responsabilidade social

As florestas dos Países candidatos sofrem as consequências da presença de poluentes no ar e no solo. Pretende-se remediar esta situação através de medidas relacionadas com a silvicultura. Do lado da indústria florestal, os desafios ambientais prendem-se com a adopção, por exemplo, de processos e de tecnologias menos poluentes e com a organização da gestão e reciclagem dos resíduos. Os novos proprietários florestais necessitam de conhecimentos sobre gestão e utilização sustentáveis, inclusive sobre questões ambientais. Simultaneamente, os Países candidatos pretendem reforçar a importância da silvicultura e da indústria baseada na floresta como fontes de emprego e de rendimentos.

6.2. Conclusões e recomendações

6.2.1. O princípio de subsidiariedade orienta as acções comunitárias no domínio da silvicultura

Na União Europeia, justifica-se o respeito do princípio de subsidiariedade no domínio da silvicultura mesmo após o alargamento, na medida em que as florestas têm uma importante função económica, ecológica, social e biológica, tanto nos actuais Estados-Membros como nos Países candidatos. As disposições do Tratado da UE regem as acções comunitárias no domínio da silvicultura, as quais se regem igualmente pelos regulamentos estabelecidos na matéria e pelas directrizes de estratégia florestal da União. A UE assumiu numerosos compromissos no âmbito de vários processos internacionais sobre as florestas. Reveste-se de importância que os Países candidatos respeitem igualmente estes princípios e compromissos.

6.2.2. A sustentabilidade e a multifuncionalidade: princípios de exploração das florestas

Uma vez que a silvicultura e a indústria baseada na floresta são, tanto na UE como nos Países candidatos, uma importante fonte de emprego e de bem-estar social, o aproveitamento económico das florestas continuará a ter importância igualmente após o alargamento. Reveste-se de igual importância o papel ecológico e social das florestas. Do mesmo modo, a sustentabilidade económica, ecológica e social, bem como a multifuncionalidade, continuarão a ser princípios fundamentais para a silvicultura.

6.2.3. Desenvolvimento da silvicultura privada e respectivo enquadramento jurídico

As reservas de madeira dos Países candidatos registam um aumento, sendo a relação entre abate e crescimento inferior à média comunitária. O alargamento da UE proporcionará boas possibilidades para a exploração económica, ambiental e social das florestas. A propriedade privada das florestas revelou-se, na generalidade, capaz de promover a respectiva gestão e utilização sustentável.

Assim, a criação da propriedade privada das florestas tem aspectos positivos e merece ser incentivada. A propriedade privada oferece igualmente possibilidades de rendimentos a muitos particulares, de aquisição de madeira e lenha para uso doméstico, bem como possibilidades de emprego, particularmente nas zonas rurais.

Para concretizar estas possibilidades, torna-se necessário que os Países candidatos criem, o mais rapidamente possível, um clima favorável à actividade da silvicultura privada, com um adequado enquadramento jurídico e institucional. Deste modo, seria desejável levar atempadamente ao seu justo termo a clarificação das condições de propriedade privada de terras, bem como o processo de privatização em curso.

6.2.4. Formação e acção conjunta dos proprietários florestais

Para desenvolver uma silvicultura privada nos Países candidatos, torna-se necessário empreender acções de formação, assistência e de acção conjunta. O programa *Sapard* oferece a possibilidade de financiamento e apoio a tais acções. Torna-se igualmente necessária uma transferência de perícia na matéria dos actuais Estados-Membros para os Países candidatos. Para tal, o Comité propõe a instauração de um fórum de intercâmbio de conhecimentos.

6.2.5. Mercado da madeira e certificação das florestas

A par da privatização das florestas, os Países candidatos deverão garantir o bom funcionamento e a concorrência no mercado da madeira através da promoção do acesso à informação do mercado. Torna-se igualmente necessário reforçar o controlo da aplicação da legislação na matéria. O bom funcionamento do mercado da madeira nos Países candidatos é crucial para garantir a competitividade do mercado da madeira bruta na União. No respeitante à certificação voluntária das florestas, será essencial que o processo de certificação nos Países candidatos seja transparente e independente.

6.2.6. Fontes de energia e função recreativa das florestas

Para além da madeira bruta utilizada na indústria, os serviços ligados à função recreativa, a utilização da madeira para fins energéticos, a caça e os outros produtos da floresta oferecem possibilidades para o desenvolvimento das zonas rurais. Um dos objectivos da UE consiste em aumentar a produção de bioenergia proveniente da madeira. Nos Países candidatos, as jovens florestas e a concretização dos ambiciosos projectos de florestação poderiam constituir uma importante fonte de bioenergia proveniente da madeira. Estas possibilidades de desenvolvimento de actividades económicas baseadas na floresta merecem um estudo aprofundado.

6.2.7. As florestas e o clima

O papel das florestas na formação de camadas de carbono na atmosfera abre novas perspectivas para a exploração das florestas. A importância das florestas nesta matéria, tanto nos Países candidatos como nos actuais Estados-Membros, deverá ser objecto de um estudo aprofundado, tanto nos seus aspectos gerais como no contexto do Protocolo de Quioto. Neste contexto, deve-se ter igualmente em conta a utilização da madeira para fins energéticos. Merecem igual estudo a importância das florestas para as populações, o respectivo valor e respeito, bem como as questões relacionadas com a compensação.

6.2.8. Sustentabilidade, competitividade e responsabilidade social

A sustentabilidade e o ambiente são princípios cruciais para a silvicultura e para a indústria. Devia, pois, poder esperar-se da política ambiental que seja criteriosa e controlável por forma a permitir a salvaguarda das florestas. Nesta política ambiental deve haver lugar para a silvicultura e a indústria baseada na floresta que deverão poder exercer as suas actividades de forma responsável, mas sem perderem a sua força competitiva. A longo prazo, torna-se imprescindível a sustentabilidade económica em termos de sustentabilidade social. A estes factores ligam-se as possibilidades de emprego e a possibilidade de preservar e promover a actividade económica das zonas rurais, tais como a silvicultura e a indústria florestal. São igualmente importantes a dimensão recreativa das florestas e as respectivas empresas de serviços. Tornam-se necessários um debate e um diálogo em moldes transparentes sobre o desenvolvimento da silvicultura e de todo o sector florestal nos Estados candidatos.

6.2.9. Conforme se referiu já acima, a gestão cuidadosa não só das florestas como de outros espaços naturais cabe ao governo central, aos proprietários e/ou organizações particulares, bem como às organizações de defesa do ambiente e da natureza, que tem sob a sua alçada florestas e outras zonas naturais. Trata-se, com efeito, de uma responsabilidade colectiva. O Comité defende, para o efeito, a criação de uma plataforma de gestão da floresta e da paisagem onde seja possível trocar experiências que levarão ao desenvolvimento de uma política de gestão responsável das florestas e de outros espaços naturais.

6.2.10. Promoção da utilização da madeira

Pretende-se, tanto nos actuais Estados-Membros, como nos Países candidatos, melhorar a produção da indústria da madeira, bem como aumentar o número de postos de trabalho e o nível de rendimentos. A madeira é um recurso natural renovável e reciclável. Assim, justifica-se a promoção da madeira como material de construção, tanto nos actuais Estados-Membros como nos Países candidatos. O crescimento da procura de produtos da madeira contribuiria para o crescimento da indústria da madeira e, por consequência, para o aumento dos postos de trabalho e dos rendimentos no sector.

6.2.11. As ajudas e a concorrência no domínio da silvicultura

Embora se justifiquem as acções de ajuda comunitária ao desenvolvimento da silvicultura nos Países candidatos, por exemplo em matéria de desenvolvimento rural e ambiente, a aplicação do princípio de subsidiariedade implica, todavia, que as ajudas da UE não devem contribuir para a distorção da concorrência nos mercados da madeira e dos produtos florestais. Deve-se efectuar um estudo sobre o impacto das ajudas à silvicultura na década de 1990. Deste modo, haveria conhecimento dos projectos e dos respectivos resultados. Este conhecimento contribuiria para o desenvolvimento e avaliação dos sistemas de ajudas no futuro.

6.2.12. Formação, investigação e produção de conhecimentos

O alargamento da UE reforça a importância de uma informação harmonizada sobre a silvicultura e a indústria baseada na floresta. A UE deveria colocar uma tónica na necessidade de elaboração de estatísticas harmonizadas e actualizadas, comparativas, sobre projectos de desenvolvimento do sector da silvicultura. A UE deveria ser mais activa na execução de projectos de desenvolvimento para melhorar a recolha de estatísticas sobre os mercados da madeira nos Países candidatos. Torna-se incontornável o desenvolvimento da investigação e formação no sector florestal nos Países candidatos. Os investimentos deveriam incidir, entre outros, na silvicultura privada, a qual regista um atraso que se acumulou nas últimas décadas.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

A seguinte proposta de alteração, que recolheu pelo menos um quarto dos votos, foi rejeitada em plenária:

Ponto 6.2.2

Aditar novo ponto após o ponto 6.2.2. «Numa perspectiva ambiental, a plantação de resinosas contribui para a acifação dos solos, e as actuais modalidades de plantação e manutenção não permitem o acesso turístico, e nenhuma vida animal pode subsistir em tais condições. As florestas de resinosas serradas, cujos troncos baixos ficam abandonados no solo, e que são objecto de uma desarborização maciça quando chegam ao estado de maturidade, com máquinas que causam danos profundos nos solos e nos caminhos, deixando um solo a descoberto ao mercê das chuvas, não permitem a utilização desse solo para outros fins; os efeitos a médio e longo prazo destes tipos de exploração deveriam ser objecto de estudos científicos. As ajudas devem ser atribuídas exclusivamente às caducifólias tradicionais, madeira de obras e de aquecimento de lenta maturação, propícias aos equilíbrios ecológicos, bem como, no Sul, a espécies resistentes aos incêndios; as ajudas deveriam ser acompanhadas de obrigações de manutenção e de desbravamento, de manutenção dos acessos e caminhos, designadamente para fins turísticos, bem como de um limite relativo entre superfície de resinosas e superfície de caducifólias, a fim de salvaguardar a biodiversidade; certos biótopos requerem protecções especiais.»

Justificação

O parecer, concebido numa perspectiva de produção, particularmente a favor das resinosas ou de árvores de rápido crescimento, como o salgueiro, deveria ser reequilibrado, para favorecer uma exploração menos intensiva, multifuncional e verdadeiramente sustentável dos espaços florestais.

Resultado da votação

Votos a favor: 37, votos contra: 39, abstenções: 8.

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O prolongamento das redes transeuropeias de transporte para as regiões ultraperiféricas e insulares europeias»

(2002/C 149/14)

O Comité Económico e Social decidiu, em 31 de Maio de 2001, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre «O prolongamento das redes transeuropeias de transporte para as regiões ultraperiféricas e insulares europeias».

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 5 de Abril de 2002 (relator: N. Vassilaras).

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social aprovou o presente parecer por 81 votos a favor, 2 votos contra e 14 abstenções.

1. Preâmbulo

1.1. O Comité Económico e Social encarregou a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação de elaborar um aditamento a parecer de iniciativa, tendo em vista fazer um trabalho útil no âmbito das grandes problemáticas comuns relativas às regiões insulares europeias: ou seja, a ausência de uma política de desenvolvimento e de continuidade das redes de transporte. O Comité pretende sensibilizar o Conselho e a Comissão para uma nova abordagem da política levada a cabo em favor das regiões insulares, que, no âmbito da adopção do Tratado de Nice e das conclusões do Conselho realizado na referida cidade, contribuiria e esforçar-se-ia, por um lado, para retirá-las do isolamento e do subdesenvolvimento e, por outro, ofereceria à população aí residente a garantia de igual tratamento em matéria de desenvolvimento.

1.2. O Comité entende que as redes transeuropeias de transporte devem assegurar a continuidade com as regiões insulares e chegar até elas, em vez de abrangerem apenas o litoral do continente, tendo em conta:

- a) a base jurídica do artigo 158.º do Tratado de Amsterdão;
- b) a Declaração anexa n.º 30, anexa à Acta Final de Amsterdão;
- c) o próximo alargamento da Comunidade;
- d) o Fundo de Coesão, cujo regime foi revisto para 2000-2006;

- e) a política regional, que será revista após 2006;
- f) o contexto actual de concorrência e a globalização;
- g) os relatórios apresentados regularmente pela Comissão;
- h) o Livro Branco dos transportes de 2001 ⁽¹⁾;
- i) a revisão dos RTE-T de 2001 ⁽²⁾.

1.3. O Comité considera a priori que o bom funcionamento do espaço comunitário unificado implica o respeito pelos seguintes princípios fundamentais:

- a) o mercado interno e as normas relativas à igualdade de tratamento devem estender-se a toda a União;
- b) o desenvolvimento deve compensar as desvantagens geográficas permanentes.

2. Introdução

2.1. As conclusões da revisão do Tratado de Nice, de Dezembro de 2000, comportam uma decisão de peso para o futuro das regiões insulares europeias.

⁽¹⁾ Livro Branco (COM(2001) 370 final) de 12 de Setembro de 2001.

⁽²⁾ Decisão n.º 1346/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, que altera a decisão n.º 1692/96/CE relativamente aos portos marítimos, de navegação interior e terminais intermodais, bem como ao projecto 8 do anexo III (JO L 185 de 6.7.2001, p. 1). Parecer CES: C 214 de 10.7.1998, p. 40.

2.2. Pela primeira vez na história da política regional da UE, as conclusões do Conselho de Nice reconhecem que, no âmbito das suas acções, podem tomar-se medidas específicas em favor das ilhas, em virtude dos problemas permanentes que têm de enfrentar.

2.3. O Comité entende que estas disposições devem ter por objectivo compensar as desvantagens geográficas e naturais que as afectam e fazer frente às dificuldades persistentes inerentes à própria natureza.

2.4. Esta declaração esclarece a falta de precisão que caracterizava o artigo 158.º do Tratado de Amsterdão, integrando-se na lógica da Declaração n.º 30 do mesmo Tratado, no que se refere às ilhas e às dificuldades permanentes de que padecem. As regiões insulares menos favorecidas mencionadas no artigo 158.º do Tratado de Amsterdão partilham determinados problemas, para os quais o Comité alertou repetidamente em pareceres anteriores⁽¹⁾, cuja resolução exige medidas específicas, independentemente da área que ocupam.

2.5. Para além das referidas conclusões, impõe-se igualmente chamar a atenção para a alteração do terceiro parágrafo do artigo 159.º, presentemente com a seguinte redacção: «Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões».

2.6. O Comité participou, portanto, no âmbito de todo este esforço e considera que se deve, imperativamente, prosseguir nesta via, apresentando propostas e identificando as medidas necessárias para que os problemas permanentes das ilhas dêem lugar à definição de políticas europeias adequadas.

3. Observações na generalidade

3.1. Apesar de, nos últimos anos, ter havido esforços apreciáveis, frequentemente com o apoio da UE, as ilhas padecem de um atraso persistente, mantendo-se, grande parte delas, na apatia absoluta. O motivo é que, mesmo o Objectivo 1, que as coloca no mesmo plano que os seus

homólogos do continente ou os Estados-Membros, não lhes oferece qualquer tratamento preferencial em virtude da sua peculiaridade. (Um Objectivo 1 + poderia eventualmente remediar a situação.)

3.2. Por iniciativa do Eurostat, foi adoptada uma definição de ilha europeia que parece impor-se progressivamente. Deste modo, uma ilha é um espaço:

- de terra cercado de água por todos os lados de forma permanente,
- desprovido de qualquer ligação fixa ao continente (ponte, túnel, etc.),
- distante mais de um quilómetro do continente,
- com uma população fixa de cinquenta habitantes no mínimo,
- que não contenha a capital de um Estado-Membro.

3.3. As ilhas europeias têm uma superfície total de 110 000 km² (ou seja, 3,4 % do território da União Europeia) e nelas vivem quase 14 milhões de habitantes (ou seja, 3,4 % da sua população). Não obstante as diferenças de superfície ou de população, têm problemas comuns, nomeadamente nos planos económico e social, cuja única variável reside não raro na intensidade.

3.4. Entre os problemas, destacam-se:

- as redes no seu conjunto, quer se trate de transportes (sobretudo no que se refere ao elevado custo), energia, telecomunicações ou abastecimento de água,
- a política a pôr em prática para reter a população no local, em especial a população jovem,
- o desenvolvimento das PME e do artesanato e respectiva competitividade,
- a saúde e o acesso à medicina preventiva, bem como os cuidados de urgência,
- a cultura e a educação,
- um ambiente frágil e dispendioso de gerir,
- a hegemonia exercida por um determinado sector económico, frequentemente o turismo ou a pesca,
- a sazonalidade do emprego turístico ou agrícola.

3.4.1. A acumulação dos referidos problemas cria condições de vida difíceis para os insulares, ao ponto de ameaçar o equilíbrio demográfico e social da maior parte destas comunidades.

⁽¹⁾ Parecer sobre «As zonas insulares desfavorecidas» (JO C 252 de 31.8.1987). Parecer sobre as «Orientações para acções integradas a favor das regiões insulares da União Europeia após o Tratado de Amsterdão (artigo 158.º)» (JO C 268 de 19.9.2000).

3.5. O Comité entende que é necessário um sistema de redes para garantir a competitividade das ilhas da UE, a sua inserção no Mercado Único e o seu desenvolvimento. Deve haver condições para que as ilhas e, em especial, as mais periféricas, sejam verdadeiramente integradas no grande mercado e não divididas em múltiplos mercados locais, em virtude da insuficiência e do preço excessivo das redes de transporte e de comunicação. Os transportes, a energia, as telecomunicações, o abastecimento de água e o transporte de resíduos são outras tantas infra-estruturas vitais para o desenvolvimento sustentável das ilhas. Os habitantes das regiões insulares lutam por melhorar as condições de vida, o que passa pelo desenvolvimento económico e pelo emprego. As medidas da política europeia devem inscrever-se nesta óptica, independentemente da unidade territorial ou do potencial humano.

3.6. O Comité entende que deve adaptar-se o orçamento geral da UE, delimitando-se os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão de modo a dispor dos meios necessários e, assim, concretizar as acções, iniciativas e programas europeus depois de 2006.

4. Observações na especialidade sobre a política europeia de redes de transporte e as seguidas pelos Estados-Membros nesta matéria

4.1. Em primeiro lugar, o Comité relembra a seguinte evidência: as ilhas não beneficiam das alternativas do caminho de ferro nem da rodovia nas suas trocas comerciais com o resto da Comunidade, encontrando-se os seus habitantes, bem como as suas actividades económicas, numa situação de dependência total em relação aos transportes marítimos e aéreos. Os grandes centros de desenvolvimento económico e as regiões do território continental da União Europeia beneficiam mais da política regional — as pessoas encontram trabalho, vivem em condições mais favoráveis nas suas cidades, bairros, casas. Graças a essa política, dispõem hoje de auto-estradas e comboios de alta-velocidade ou de instalações aeroportuárias novas ou renovadas. A modernização das redes de infra-estruturas é mais acessível nas regiões continentais do que nas insulares. Por muito que se apregoe uma colaboração e participação harmoniosas dos insulares no desenvolvimento, se as regras jurídicas não forem cumpridas nem se procurar estender as redes de infra-estruturas a essas regiões, as suas populações estarão condenadas ao declínio.

4.2. A legislação existente e as normas da concorrência (n.º 3 do artigo 88.º) não dão às ilhas as mesmas hipóteses de desenvolvimento que às outras regiões. As conclusões da cimeira de Nice demonstram que os dirigentes políticos da

Europa tomaram consciência desta realidade, reconhecendo que podem tomar-se medidas específicas a favor das regiões insulares, como aliás previsto no artigo 89.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

4.3. Em vez de tentar suprimi-los com base nas normas comunitárias, poderíamos redefinir em auxílios comunitários os apoios que os Estados-Membros dessem ou dão, com vista a atenuar a desigualdade que afecta as zonas insulares; deste modo, dá-se a toda a sua população a satisfação de beneficiar das mesmas condições que as regiões do continente, que, por sua vez, têm toda a facilidade em acolher as infra-estruturas e garantir o acesso ao desenvolvimento.

4.4. A liberalização dos mares vai, certamente, ao encontro do conceito de mercado comum; contudo, os resultados obtidos, após ter sido posta em prática no âmbito da cabotagem marítima, são decepcionantes. De facto, os prestadores dos referidos serviços, sobretudo se pertencentes ao sector privado, vão privilegiar as carreiras rentáveis e abandonar as ilhas menos lucrativas, de modo que esta evolução vem apenas acentuar o seu atraso.

5. Reflexão sobre o conceito de serviço público insular

5.1. Serviço público e redes de transporte

5.1.1. O Comité entende que, para proporcionar os serviços em rede, os serviços públicos são, sem dúvida, os únicos agentes aptos a satisfazer as necessidades das ilhas; indubitavelmente, grande parte delas não apresenta a superfície mínima requerida pelos operadores privados, por conseguinte não despertam sequer o seu interesse. As administrações locais, por seu turno, estão dispostas a cumprir todas as missões de desenvolvimento.

5.1.2. Para o sector privado, as ilhas ainda não são suficientemente atractivas. Assim sendo, é necessária uma reflexão de fundo sobre a noção de «serviço público» insular. Na verdade, o aprofundamento da competitividade do grande mercado conduz a novos desequilíbrios, afectando em especial o sector dos transportes insulares. Globalmente, a liberalização do sistema de transportes, a supressão dos monopólios, os sistemas de concursos europeus retiraram vantagem da economia da UE e do grande mercado. Todavia, para os territórios insulares, «Mercado Único» continua a ser, não raro, um conceito abstracto.

5.1.3. A legislação comunitária actual reconhece explicitamente a situação particular das ilhas, prevendo diversos mecanismos (obrigações de serviço público, contratos de serviço público) para as ligações insulares. Ao longo dos últimos anos, os diferentes sistemas de concursos levados a cabo nas ilhas, associados à complexidade dos respectivos procedimentos, não se traduzem sempre em concorrência real (é frequente apresentar-se apenas um operador) nem em baixas de preços significativas. A prática mostra, também, que os critérios de emprego e as consequências económicas nas ilhas não são tidas suficientemente em conta nos concursos.

5.1.4. É, então, conveniente, generalizar os sistemas de «continuidade territorial», confrontando aqueles que já existem e permitindo a execução de outros novos.

5.1.5. Os preços acrescidos ligados aos transportes insulares são de natureza muito diversa, consoante as mercadorias transportadas e o modo de encaminhamento. Naturalmente, não têm o mesmo impacto económico ou social conforme o valor de mercado do produto importado ou exportado. Assim sendo, toda a política de compensação ganharia em adaptar-se à intensidade dos problemas encontrados.

5.1.6. Mesmo quando os autoriza, a UE só aceita os regimes de auxílio nas trocas comerciais intranacionais. Ora o problema de acessibilidade ao mercado único ultrapassa o âmbito nacional para numerosas ilhas que têm fronteiras marítimas com diversos países, quer seja no Mediterrâneo (ex.: Córsega/Itália...) ou a fortiori, no caso das ilhas ultra periféricas, para as quais o acesso ao grande mercado comunitário implica obrigatoriamente o transporte intercontinental. Deste ponto de vista, limitar tais auxílios às trocas comerciais com a única metrópole parece discriminatório e contrário ao próprio espírito do Tratado. O exemplo recente da derrogação concedida em Bornholm de facilitar o transporte relativo a Copenhaga por via da Suécia vem neste sentido e deverá ser generalizado. A legislação europeia deve permitir explicitamente a aplicação das disposições em matéria de obrigações de serviço público (OSP) e de contratos de serviço público às ligações nacionais a todas as ligações intracomunitárias.

5.1.7. O CES recomenda, portanto, que se altere a regulamentação comunitária relativa aos auxílios estatais de finalidade regional em função do caso particular de cada ilha e que as ilhas da União Europeia disponham da possibilidade de aplicar os auxílios ao funcionamento (dentro do limite do custo acrescido real do transporte), destinados directamente às empresas de transporte, para que estas possam reduzir os custos acrescidos sofridos no sector dos transportes, tanto para as mercadorias como para os passageiros.

5.1.8. No caso das ilhas do Mediterrâneo, os referidos auxílios deveriam poder cobrir as trocas comerciais com os Estados-Membros do espaço mediterrânico, cujo montante máximo estaria, no entanto, dependente dos custos acrescidos das trocas comerciais com a metrópole.

5.1.9. No caso das ilhas ultraperiféricas, cuja organização dos transportes depende das trocas comerciais intercontinentais e não da cabotagem europeia, estes auxílios deveriam aplicar-se ao comércio com qualquer ponto do território comunitário e não apenas aos portos da respectiva metrópole. Tal permitiria a estas regiões acederem directamente, e nas melhores condições, aos grandes centros de produção e de consumo situados no coração da União, introduzindo, deste modo, uma compensação legítima pela dureza extrema da sua ultraperiféricidade.

5.1.10. Sem ignorar a questão dos meios financeiros de tal política, a reforma do regime dos auxílios estatais é, por conseguinte, um aspecto essencial da solução para o problema dos custos acrescidos que as ilhas suportam no sector dos transportes.

5.1.11. Nas ilhas, os custos de transporte são, de um modo geral, elevados. Um grande número de impostos, ao nível nacional, regional ou local, aumenta excessivamente o preço dos bilhetes para os passageiros ou para os transportes de mercadorias. O Comité pretende a supressão ou a diminuição dos direitos exigidos pelos portos marítimos em troca de uma eventual ajuda, por forma a não prejudicar o transporte com destino às ilhas.

5.1.12. A União Europeia deseja harmonizar os impostos indirectos que oneram os transportes. Várias situações ameaçam de forma directa as regiões insulares:

- a) No Livro Branco dos transportes, a Comissão manifesta a intenção de ver aplicada, em toda a Comunidade, uma tarifação da utilização das infra-estruturas que reflecta o respectivo custo real e tenha em conta os custos externos. À excepção de medidas específicas, tal é susceptível de afectar gravemente as regiões insulares. Por um lado, em muitas ilhas, a dimensão ou a quantidade das infra-estruturas é necessariamente excessiva em relação a um volume de tráfego limitado, podendo interrogarmo-nos sobre os critérios que a Comissão escolherá como reflexo dos custos reais. Por outro lado, o transporte aéreo, do qual as ilhas dependem em grande escala — quer seja para o transporte de residentes quer para a indústria turística — é classificado de grande poluidor e, como tal, será particularmente afectado pela incorporação dos custos externos. A Directiva-Quadro que a Comissão visa propor em 2002 tem, portanto, de ter em conta as possibilidades restritas que caracterizam as regiões insulares, bem como as consequências económicas e sociais que um agravamento dos custos dos meios de transporte provocaria nestes territórios. Esta Directiva deve oferecer às ilhas uma autorização explícita para beneficiar de uma tarifação adaptada em matéria de utilização de infra-estruturas portuárias e aeroportuárias.

- b) Pelas mesmas razões, o projecto de harmonização fiscal relativo aos combustíveis utilizados pelos transportadores marítimos e aéreos deve ser examinado com a maior prudência, de forma a evitar que resulte num aumento do custo das ligações insulares. Há que recorrer aos mecanismos apropriados para incentivar a utilização dos dispositivos ou combustíveis mais adequados ao ambiente sem, no entanto, agravar, com um aumento da fiscalidade, os problemas de acessibilidade que afectam as ilhas.
- c) Igualmente alarmante é a intenção da Comissão (3.^a Parte, Capítulo II.B) de impor o IVA ao conjunto dos transportes aéreos dentro da Comunidade. Na perspectiva da aplicação do IVA aos transportes aéreos comunitários, a cobertura insular no seu conjunto deverá beneficiar de um regime de exoneração.

5.1.13. Por fim, o Comité insiste na necessidade de garantir nas ilhas a continuidade e a regularidade dos serviços públicos, nomeadamente os de transporte, aplicando, como em determinados Estados-Membros, práticas de serviço mínimo garantido.

5.2. As redes transeuropeias de transporte

5.2.1. A inscrição, por parte dos portos e aeroportos «situados em regiões insulares, periféricas ou ultraperiféricas que façam a ligação por mar de tais regiões entre elas e/ou com as regiões centrais da Comunidade» nos dispositivos do RTE-T é um elemento positivo no plano financeiro, permitindo financiar melhorias de infra-estruturas portuárias ou aeroportuárias ⁽¹⁾. Em contrapartida, ela não é suficiente para englobar as regiões insulares e ultraperiféricas na lógica do transporte marítimo de curta distância nem para integrá-las, por exemplo, nos projectos de auto-estradas do mar.

5.2.2. O Comité lamenta que os projectos prioritários de redes transeuropeias de transporte revistos, tal como os precedentes, ignorem por completo as ilhas.

5.2.3. O Livro Branco dos transportes refere-se a «desenvolver as auto-estradas do mar» ⁽²⁾, lembrando que «o transporte marítimo intracomunitário e o transporte fluvial constituem dois elementos-chave da intermodalidade (...) e que determinadas ligações marítimas deveriam pertencer à rede transeuropeia, do mesmo modo que as auto-estradas ou as vias férreas». Estas «auto-estradas do mar», destinadas a contornar as zonas rodoviárias de estrangulamento (Pirinéus, Alpes, ...) não deviam, uma vez mais, ignorar as ilhas. Pelo contrário, deviam representar uma oportunidade real de romper o isolamento.

5.2.4. O Comité entende que a Comissão deveria integrar as ligações marítimas para as ilhas, em especial para as mais populosas com extensas redes transeuropeias, comparáveis às do continente do ponto de vista do custo e qualidade, nas redes transeuropeias básicas e insistir na importância das ligações das grandes rodovias, vias fluviais e férreas internacionais com as ligações marítimas que servem as ilhas.

5.3. Energia

5.3.1. Satisfazer as necessidades energéticas das ilhas é especialmente difícil devido à especificidade do abastecimento (insuficiente, dispendioso e por vezes interrupto, nomeadamente em caso de crise), à dificuldade de conciliá-las com as redes energéticas nacionais ou transeuropeias e às grandes flutuações sazonais de consumo que o turismo implica.

5.3.2. O Comité Económico e Social entende que são necessárias as medidas seguintes:

- o financiamento das obras de infra-estrutura necessárias para retirar as ilhas do isolamento e permitir-lhes o acesso às fontes de abastecimento energético continentais ou para exportar o seu potencial energético, se for o caso, para as redes continentais;
- o fomento de fontes de energia renováveis sob a forma de incentivos económicos e fiscais e de programas-piloto especializados para as regiões insulares, nomeadamente as que não têm acesso às Redes Transeuropeias de Energia;
- para as ilhas que não estão ligadas, nem estarão num futuro próximo, à rede eléctrica continental e que produzem electricidade a um custo superior ao da ampla rede europeia, é indispensável a garantia de manter a perequação das tarifas, mesmo quando o mercado da electricidade for inteiramente liberalizado; afinal, quem venderá energia aos pequenos mercados insulares e a que preços? Este sistema de perequação deve receber apoio por parte do sistema de regulação público, tanto para os preços domésticos como industriais, de forma a compensar os desequilíbrios da concorrência e a assegurar a utilização óptima dos recursos energéticos.

5.4. Os resíduos

5.4.1. Nas ilhas, o tratamento de resíduos constitui um problema de pesadas consequências ambientais, cuja importância é acrescida devido à fadiga que o turismo representa para o desenvolvimento da sua economia. No caso das ilhas, deve dar-se prioridade à aplicação de programas visando garantir a reciclagem e a reutilização de resíduos sólidos, bem como a recuperação de energia a partir de detritos.

⁽¹⁾ Decisão n.º 1346/2001/CE de 22.5.2001.

⁽²⁾ Livro Branco (COM(2001) 370 final) de 12.9.2001 — Primeira Parte II A1, p. 45-46.

5.4.2. Na maioria das ilhas europeias, a reciclagem de carcaças metálicas, óleos ou cartão não será uma realidade num futuro próximo. A exportação de tais produtos volumosos, pesados, por vezes perigosos implica obrigatoriamente sistemas de transporte marítimos, cujos custos se somam aos das redes terrestres das regiões continentais. Quem deve pagar os custos acrescidos? Os residentes, os turistas, a Comunidade, que impõe normas de segurança e de proximidade inadaptadas à colectividade de alguns milhares de habitantes?

5.4.3. A exemplo da legislação em preparação, em Espanha, para as Ilhas Canárias e Baleares, deve aplicar-se um sistema de compensação do transporte de resíduos para o continente, como um elemento de uma rede europeia de tratamento de resíduos.

5.5. O problema da água

5.5.1. A questão das reservas de água, do seu tratamento e da sua qualidade está intimamente ligada ao desenvolvimento do turismo nas ilhas e ao aumento do consumo hídrico de que este se faz acompanhar. Na medida do possível, a interligação das ilhas entre si (arquipélagos) ou com o continente deve ser apoiada, como reconhecimento de um serviço básico indispensável, e a comercialização garantida a um preço compatível com o nível económico dos residentes.

5.5.2. Entre os problemas mais graves, encontra-se o da contaminação da água do mar, com consequências para dois pilares da actividade económica insular: o turismo e a pesca. São de importância crítica para o desenvolvimento das ilhas programas específicos de armazenagem de água, de controlo ambiental das extracções de água, de gestão das águas residuais, de dessalinização, etc.

5.6. Telecomunicações

5.6.1. É certo que a introdução das redes de telecomunicação é um objectivo prioritário em todas as regiões remotas, sobretudo nas ilhas, embora no passado se tenham sobrestimado os efeitos da sua difusão e desenvolvimento. Em qualquer caso, como refere igualmente o Segundo Relatório de Coesão, as actividades de investigação e tecnologia e os serviços e indústrias de elevado valor acrescentado continuam a estar concentrados nas regiões mais dinâmicas, que acolhem não só as actividades que recorrem mais às telecomunicações, como também a população com mais formação para as utilizar. Além disso, as telecomunicações não têm de enfrentar os problemas de acesso físico que caracterizam o transporte de pessoas e mercadorias.

5.6.2. Seja sob que forma for, o fomento das telecomunicações em todas as regiões insulares deveria constar das políticas futuras como forma de apoiar sectores de interesse vital para as ilhas, como uma melhor prestação de serviços de educação e formação, a ligação com as universidades e centros de investigação, a saúde, o turismo, a publicidade, a actualidade, a informação e a diversificação da economia local através do desenvolvimento do comércio electrónico, a actividade empresarial por computador, etc.

5.6.3. Pensa-se e fala-se das telecomunicações de um modo generalizado, contudo, nas ilhas, a sua utilização não é um dado adquirido, pois o grande mercado das telecomunicações é o mesmo da economia clássica. No caso das ilhas, um dos campos de utilização prioritário das novas tecnologias deve concentrar-se no fomento da identidade cultural através de um melhor conhecimento do património e da história dos povoamentos insulares, tendo em vista encontrar as raízes comuns e restabelecer a tradição de trocas comerciais perdidas desde a revolução industrial.

5.6.4. As novas tecnologias da informação e comunicação devem oferecer às ilhas a possibilidade de criar redes, por forma a minorar a descentralização e encontrar codificações comuns. Actualmente, o problema não é apenas técnico, importando também a disponibilidade do saber fazer, ou seja, a capacidade de possuir conhecimentos para garantir um desenvolvimento associado a um conjunto de serviços. Tendo em conta a reduzida dimensão das ilhas, só uma solução é concebível: promover as alianças com o objectivo de garantir a qualidade dos novos serviços (meios de comunicação, cultura, turismo...).

5.6.5. As recentes transformações na distribuição de licenças regionais de linhas de assinante sem fios para a difusão de dados numéricos a grande velocidade em França ⁽¹⁾ revelam um outro perigo. As ilhas não despertam qualquer interesse nos operadores privados, pois a escassa população e, por conseguinte, o mercado reduzido não permitem rentabilizar o investimento. Só os serviços públicos podem assegurar os acessos de alto débito. A experiência demonstra que as populações insulares não suscitam obrigatoriamente interesse no sector privado das telecomunicações, correndo o risco de ficar à margem da evolução tecnológica futura.

⁽¹⁾ Os operadores seleccionados pela Agência de Regulação das Telecomunicações (ART) para Dom, Córsega e Auvergne (Siris, Completel, Outremer Télécom) recusaram as licenças atribuídas.

6. Propostas

6.1. *Medidas específicas a tomar para assegurar a extensão e a continuidade das redes transeuropeias até às ilhas da UE*

6.1.1. O Comité propõe acompanhar a implementação de sistemas de transporte, utilizando nomeadamente os navios rápidos que, mais do que os únicos cordões umbilicais para as metrópoles, integram as ilhas em mercados mais abertos. Impõe-se generalizar os sistemas de continuidade territorial, tendo em vista torná-la europeia e não apenas nacional e permitir ligar as ilhas ao mercado único e não apenas ao respectivo interface nacional no continente europeu.

6.1.2. Para que «mercado único» deixe de ser um conceito abstracto para as ilhas, compensar os custos acrescidos de transporte não poderia ser considerada uma política discriminatória, susceptível de criar uma distorção no funcionamento do referido mercado. Qualquer política de compensação deve, portanto, adaptar-se à intensidade e à natureza dos problemas com que se debate. E as ilhas reivindicam que se lhes apliquem os critérios de discriminação positiva.

6.1.3. A própria Comissão, no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010», declara: «De uma maneira geral, a experiência mostrou que os montantes limitados não falseavam a concorrência nem afectavam as trocas comerciais. Apesar disso, no presente, e contrariamente ao que se passa nos outros sectores económicos, todos os auxílios ao sector dos transportes devem ser objecto de notificação prévia à Comissão. Esta obrigação geral afigura-se desproporcionada, nomeadamente quando se trata de compensar as obrigações de serviço público em ligações com regiões periféricas da Comunidade e pequenas ilhas. A Comissão irá propor uma harmonização dos procedimentos nesse sentido⁽¹⁾».

6.1.4. O Comité constata a intenção da Comissão de adaptar os seus procedimentos; espera que as duas definições informais de «montantes limitados e pequenas ilhas» sejam interpretadas da forma mais livre possível, no que se refere a todas as ilhas, tendo em conta as especificidades reconhecidas pelos diferentes documentos a este respeito.

6.1.5. O Comité subscreve a proposta da Conferência de Cagliari que convida a Comissão a promover uma política e uma legislação comunitárias em favor do transporte marítimo preparadas para ligar, por via navegável, o mar do Norte ao Mediterrâneo e ao mar Negro e criar «auto-estradas marítimas» no Mediterrâneo.

6.1.6. O Comité ambiciona que todas as ilhas europeias tenham acesso a um fundo específico que permita o financiamento de infra-estruturas de transporte.

6.1.7. Ambiciona ainda que todas as ilhas da União Europeia disponham da possibilidade de recorrer a ajudas ao funcionamento, concedidas directamente às empresas para reduzir o volume de sobrecustos suportado no sector dos transportes. Essas ajudas ao funcionamento devem incidir sobre o transporte de passageiros e sobre o transporte de mercadorias e assegurar a imparcialidade dos custos.

6.1.8. A Comissão procura lançar uma política assente no princípio da verdade dos preços para a integração dos modos de transporte numa rede multimodal — caminho-de-ferro, estrada e mar. O Comité Económico e Social solicita que a insularidade, sob todos os prismas, seja incorporada no cálculo do preço do transporte (tempo de viagem, frequência, correspondência, etc.). O Comité aspira a que sejam considerados os parâmetros sociais, atenta a importância para as ilhas do sector dos transportes, nomeadamente ao nível do emprego.

6.1.9. O Comité propõe que 2005 seja o Ano Europeu das Ilhas, ocasião em que a Comissão poderia avaliar as medidas tomadas a favor das ilhas e validar uma política mais ambiciosa de reforma dos fundos estruturais e da política regional.

6.2. *Por uma política integrada para as ilhas e regiões insulares ultraperiféricas*

6.2.1. Em complemento de um esforço orientado para o desenvolvimento das redes transeuropeias, o Comité pretende chamar a atenção da Comissão para a necessidade de pôr em prática uma política integrada que crie condições de discriminação positiva em favor das ilhas e regiões insulares ultraperiféricas. Quatro medidas emergem como susceptíveis de responder a este objectivo geral que deve enquadrar as políticas sectoriais.

a) A interpretação do significado do artigo 158.º do Tratado em conformidade com o espírito da Declaração n.º 30 anexa à acta final de Amsterdão e as conclusões do Conselho Europeu de Nice. O referido artigo deveria ser reforçado com a inclusão de referências concretas ao princípio da coesão territorial e aos diferentes territórios com deficiências estruturais permanentes, nomeadamente as regiões insulares, as regiões com baixa densidade demográfica e as regiões montanhosas. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) vai

⁽¹⁾ Livro Branco (COM(2001) 370 final) de 12.9.2001 — Terceira Parte III B3, p. 92.

modestamente nesse sentido. O «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale»⁽¹⁾ recorda a importância do território comunitário coberto por zonas montanhosas, regiões costeiras e marítimas, ilhas e arquipélagos. O Comité entende que se deve ir mais longe.

- b) Importa que a reforma da política regional e dos Fundos Estruturais após 2006 introduza um instrumento financeiro específico para os territórios não abrangidos pelo objectivo n.º 1 que sofrem deficiências estruturais permanentes, de natureza geográfica ou demográfica, especialmente as ilhas, e que ele se destine, entre outras coisas, a co-financiar infra-estruturas de transporte fixas ou móveis e a reforçar o conjunto das redes de que as ilhas dependem (energia, telecomunicações, água, resíduos). Esta reforma deve ter em conta as consequências do alargamento para a posição das ilhas na política regional.
- c) Assim, as propostas incluídas no Livro Branco sobre a Governança⁽²⁾ devem incluir o reconhecimento da evo-

lução das ilhas. A Comissão deveria aplicar sistematicamente uma abordagem «interserviços», ou, inclusive, criar uma direcção-geral responsável pela gestão integrada das políticas aplicáveis às ilhas.

- d) Por último, as ilhas e as regiões periféricas e ultraperiféricas devem ser consideradas elemento central da política comunitária para as regiões limítrofes e externas, como ponte económica e social de uma Europa aberta ao mundo e não como ponto terminal de redes externas.

6.2.2. O Comité entende que a abordagem integrada, reforçada por mecanismos nacionais de consulta «ex ante» nos Estados-Membros sobre a legislação aplicável às ilhas, permitiria criar uma autêntica cooperação tripartida entre as regiões insulares, os Estados e a Comissão.

6.2.3. O Comité pretende contribuir para reforçar o diálogo entre as regiões insulares. Na qualidade de representante da sociedade civil organizada da União Europeia, o Comité está pronto a associar-se e a apoiar toda a iniciativa nesse sentido.

(1) COM(2002) 46 final. Existe apenas em três versões linguísticas (alemão, francês e inglês).

(2) COM(2001) 428 final.

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social sobre «As pequenas e médias empresas nas regiões insulares da União Europeia»

(2002/C 149/15)

Em 30 de Maio de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre «As PME nas regiões insulares da União Europeia».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 9 de Abril de 2002 (relator: N. Vassiláras).

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social aprovou por unanimidade com 87 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social pretende sensibilizar o Conselho e a Comissão para uma nova abordagem da política decorrente das conclusões do Conselho Europeu de Nice [7 e 8 de Dezembro de 2000, ponto J (57)] e contribuir, com propostas, para a elaboração de medidas específicas que sirvam para promover, mediante políticas europeias, o desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME) insulares.

1.2. O Comité crê que a falta de competitividade das PME insulares no mercado único resulta dos efeitos económicos da insularidade.

1.3. O Comité toma nota do «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» ⁽¹⁾ que, tal como o Comité solicitara várias vezes, consagra um parágrafo às «zonas que sofrem de grandes desvantagens geográficas ou naturais» e aplaude o reconhecimento dos factores objectivos ligados à insularidade (meio marítimo, pequena superfície e afastamento) e à acumulação das desvantagens em certas ilhas (arquipélagos, zonas montanhosas e regiões com baixa densidade populacional).

1.4. O Comité pretende examinar as políticas comunitárias de apoio às PME, bem como as práticas em matéria de ajudas e subvenções regidas pela legislação comunitária, tendo em conta:

- a) a base jurídica do artigo 158.º do Tratado de Amsterdão,
- b) a declaração anexa n.º 30,
- c) o próximo alargamento da Comunidade,
- d) a revisão do Fundo de Coesão e das políticas regionais após 2006,

- e) a concorrência e a globalização,
- f) a sazonalidade do emprego nas PME insulares,
- g) a não diversificação dos sectores de actividade e da economia,
- h) os anteriores pareceres,
- i) o sistema de nomenclatura NUTS para o funcionamento dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão,
- j) a aplicação da Carta Europeia para as Pequenas Empresas.

2. Características das PME insulares

2.1. A Comunidade integra regiões com diferentes graus de desenvolvimento; por isso, a política regional classifica-as segundo níveis ou objectivos diferentes (1 e 2). Observam-se, porém, atrasos no desenvolvimento das regiões insulares menos favorecidas, não obstante o facto de 95 % dos habitantes das ilhas estarem abrangidos pelos objectivos 1 e 2.

2.2. Importa assinalar que a dificuldade na execução dos projectos, a falta de recursos próprios, a situação geográfica e demográfica, a limitação dos mercados, a dependência das metrópoles, a instabilidade das economias, a sazonalidade do emprego e a não diversificação da economia são outros tantos factores que entravam a participação das PME insulares nos programas comunitários.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 final.

2.3. As PME insulares dispõem de escassa capacidade de organização e gestão, o que as exclui dos procedimentos de informação e gestão dos diferentes programas nacionais ou europeus postos à sua disposição, programas esses que são amiúde considerados de recorte tecnocrático e inadaptado à realidade das microempresas, que desejam mais simplicidade. Pior ainda, essa escassa capacidade de gestão deixa-as desprotegidas face a um sector financeiro, bancário ou não, com o qual têm não só dificuldade em comunicar e, logo, em negociar, mas também em colaborar. Um mau acesso à informação em geral complica o processo de angariação de fundos comunitários e empréstimos bancários. O isolamento, a insuficiente qualificação e a má circulação da informação são as causas principais. Os centros de mediação orientados, à semelhança da rede Euro-Info-Centros, são uma solução válida para resolver alguns destes problemas, ainda que os seus pontos débeis estejam por avaliar e analisar.

2.4. Pese embora os importantes esforços desenvolvidos nos últimos anos, amiúde com o concurso da União Europeia, as ilhas continuam a apresentar atraso no desenvolvimento, e muitas delas estão em declínio. Esta situação explica-se pelo facto de a insularidade as excluir do benefício do objectivo n.º 1, porquanto comum às regiões continentais.

2.5. As ilhas europeias têm uma superfície total de 110 000 km² (ou seja, 3,4 % do território da União Europeia), e nelas vivem quase 14 milhões de habitantes (ou seja, 3,5 % da população da União Europeia). Não obstante as diferenças de superfície ou de população, conhecem problemas comuns, nomeadamente nos planos económico e social, cuja única variável reside não raro na intensidade (ver quadro anexo, fonte: Eurostat, Eurisles).

2.6. Tal como o Comité assinalou várias vezes em pareceres emitidos, as ilhas menos favorecidas — mencionadas no artigo 158.º do Tratado de Amsterdão — têm problemas comuns, independentemente da superfície.

2.6.1. Esses problemas são:

- as redes no seu conjunto (transportes — sobretudo, o custo elevado — energia, telecomunicações, abastecimento de água);
- a migração da população — sobretudo jovens — para os centros urbanos;
- o desenvolvimento e a competitividade das PME, bem como o desconhecimento das necessidades reais das microempresas;
- a saúde, educação, formação profissional e aprendizagem;
- o ambiente;
- a não diversificação da economia;

- a insuficiência da cooperação inter-regional com as regiões continentais e com as regiões dos países terceiros;
- a sazonalidade do emprego e da actividade económica;
- a vulnerabilidade do património e dos bens históricos e culturais.

2.7. A existência de infra-estruturas é requisito indispensável para afiançar o desenvolvimento e a competitividade das PME insulares na União Europeia. Os transportes, a energia, as telecomunicações, o abastecimento de água são outras tantas infra-estruturas vitais para o desenvolvimento sustentável das ilhas. Os habitantes das regiões insulares lutam por melhorar as condições de vida, o que passa pelo desenvolvimento económico e pelo emprego. As medidas da política europeia devem inscrever-se nesta óptica, independentemente da unidade territorial ou do potencial humano.

2.8. Os grandes centros de desenvolvimento económico e as regiões do território continental da União Europeia beneficiam mais da política regional — as pessoas encontram trabalho, vivem em condições mais favoráveis nas suas cidades, bairros, casas. Graças a essa política, dispõem hoje de auto-estradas e comboios de alta velocidade ou de instalações aeroportuárias novas ou renovadas. A modernização das redes de infra-estruturas é mais acessível nas regiões continentais do que nas insulares. As infra-estruturas deste tipo facilitam o desenvolvimento e melhoram a competitividade das PME continentais. Por muito que se apregoe uma colaboração e participação harmoniosas dos insulares no desenvolvimento, se as regras jurídicas não forem cumpridas nem se procurar estender as redes de infra-estruturas a essas regiões, as suas populações estarão condenadas ao declínio.

2.9. A percentagem das PME é muito mais elevada nas regiões insulares do que nas regiões continentais. Esta densidade aumenta em função de dois factores estruturais:

- geográfico: as maiores concentrações de PME encontram-se, sobretudo, no Sul da Europa e, principalmente, no Mediterrâneo;
- sectorial: as taxas mais altas e mais diferenciadas em relação ao resto da União Europeia registam-se, logicamente, nos sectores do turismo, dos transportes, da energia e das telecomunicações.

2.10. Quando se fala das PME insulares alude-se, não raro, a um tecido de microempresas que dispõem de menos de dez trabalhadores ou a um número elevado de empresários em nome individual sem empregados. A soma das empresas sem trabalhadores e das microempresas representa, em certos casos, mais de 90 % das empresas insulares e mais de 70 % do emprego total.

2.11. Por isso, as microempresas insulares desempenham um papel que é, à uma, económico e social. À escassa rendibilidade económica soma-se, amiúde, uma reduzida cobertura social, o que se reflecte na saúde, nas pensões de reforma, etc. A consideração da dimensão social do tecido empresarial insular deve radicar no princípio do reconhecimento dos laços de solidariedade familiar e local e suas necessidades específicas.

3. Propostas a favor das PME insulares

3.1. *Um clima económico favorável graças ao sector público*

3.2. A fim de ter em conta as peculiaridades das PME insulares, um dos primeiros princípios a observar será, pois, assegurar um clima económico geral favorável que permita promover uma melhor igualdade de oportunidades. Esse clima afecta, à uma, os poderes públicos, as organizações profissionais e económicas e as próprias empresas. As PME e as microempresas insulares devem beneficiar de medidas específicas positivas.

3.2.1. Importa assegurar «serviços públicos» de base que permitam às PME insulares e aos consumidores finais dispor, em condições de regularidade e qualidade, de energia eléctrica, água, combustíveis, transportes, investigação e inovação, etc., ao preço praticado, nas regiões continentais, pela concorrência entre grandes unidades. Os mecanismos compensatórios podem ir do sistema de perequação financeira a regimes adaptados a cada serviço ou a cada unidade territorial. Esta esfera de intervenção em favor das PME insulares inscreve-se na coesão económica e social e deve ser aprofundada à luz das últimas decisões da Comissão emanadas dos Tratados e do Conselho Europeu de Nice. Há que prever derrogações ao regime comum (ou mesmo autorizar derrogações regionais em favor de micromercados), sem falsear as condições de concorrência, mas pelo contrário facilitando-a e tornando-a equitativa.

3.3. Porque geograficamente isoladas, as PME insulares, apesar do desenvolvimento da Internet, não podem aceder às informações e serviços que são indispensáveis ao seu crescimento num enquadramento empresarial em evolução contínua, de tal sorte que se encontram na impossibilidade de alcançar o grau de competitividade que constitui a condição sine qua non para a sobrevivência. A exiguidade do mercado local e as dificuldades com que se debatem para penetrar no mercado exterior são outros tantos factores que contribuem para debilitar a actividade empresarial na sua esfera. Isto prende-se com a competência profissional, com as dificuldades de adaptação às exigências de qualidade e de segurança, com a comercialização e com a exportação.

3.4. No mercado local, os produtores das regiões insulares têm que ser competitivos e suficientemente fortes para resistir aos produtores das regiões continentais europeias que beneficiam de economias de escala. A partir de um certo umbral, dependente do produto, o custo do transporte não compensa a diferença no custo de produção. É, pois, frequente que os produtos agro-alimentares provenientes das regiões continentais europeias substituam os produtos locais, mesmo os mais banais, nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais.

3.4.1. No mercado circundante, as empresas das regiões insulares devem não só tentar vender bens e serviços produzidos com custos sociais e salariais europeus, mas também vencer barreiras aduaneiras, pautais ou não, eventualmente impostas por países terceiros. Tudo isso no quadro do sistema de resolução de litígios da OMC e do acordo ACP, por força dos quais a União Europeia ajuda as produções de países terceiros.

3.4.2. Por último, os produtores das regiões insulares são dificilmente competitivos no mercado europeu. Confrontam-se quer com a produção das regiões vizinhas, muito mais barata porque os custos sociais e salariais são inferiores ou porque a escala de produção é maior, quer com a produção das regiões continentais europeias, que não sofrem as mesmas restrições em matéria de transporte e cujo mercado circundante é infinitamente maior. Para estas PME insulares, é imperioso prever compensações regulamentares e disposições derogatórias do regime comum europeu.

3.5. À guisa de conclusão, a introdução de mecanismos de apoio eficazes e de medidas de ajuda especiais às empresas insulares exige um esforço de criatividade para evitar que venham por acréscimo agravar os custos já de si elevados que nem a economia insular nem as autoridades públicas regionais podem assumir com recursos próprios.

4. Acesso ao financiamento privado

4.1. Um melhor acesso das PME ao financiamento em geral e ao crédito bancário em particular preocupa os bancos centrais, as instâncias europeias, as câmaras de comércio, etc. Num mercado de crédito dominado pela oferta, as PME insulares, excluídas do movimento de abertura e globalização dos mercados financeiros, continuam a deparar com dificuldades para obter os recursos financeiros que lhes são necessários para levar por diante a estratégia de crescimento e investimento. A satisfação da necessidade de recursos a longo prazo não é, porém, o único aspecto adverso para estas empresas.

4.2. Para quebrar a lógica da análise do custo do risco do ponto de vista dos bancos, há que instituir medidas tendentes à redução do custo do risco bancário ou das garantias exigidas, nomeadamente no caso dos jovens criadores de empresas. Nas regiões insulares — onde por vezes a cultura de empresa é menos acentuada do que nas regiões continentais — convém dinamizar os jovens, apoiando o espírito empresarial e a criatividade, para os reter ou mesmo fazer voltar os que partiram.

4.3. A necessidade de informação é patente. Num clima económico caracterizado pela grande diversidade de intervenientes, ultrapassando em larga medida as diferenças quantitativas ilustradas pelo número de trabalhadores, pelo balanço final ou pelo volume de negócios, é importante dispor de instrumentos destinados a analisar a viabilidade das PME insulares. O recurso a uma tipologia baseada nos princípios da produção deve autorizar a variedade típica do mundo das PME insulares fazendo emergir as características do mercado em que operam, as diferentes posições estratégicas, as modalidades organizativas e as estruturas produtivas e financeiras a que dão lugar.

4.4. O lançamento de um procedimento de avaliação da capacidade de acesso aos recursos financeiros das PME insulares, concebido para uso interno de bancos e empresas, mas também para uso externo de fornecedores e organismos públicos, bem como da Comissão, é proposta que o Comité Económico e Social deve promover e ajudar a pôr em prática.

5. Ajudas específicas ao desenvolvimento

5.1. O Comité Económico e Social entende necessário intervir em favor das PME insulares com uma ambição dupla: preservar e modernizar as estruturas das PME insulares, fomentar e dinamizar as PME insulares.

5.2. Preservar e modernizar as estruturas das PME insulares

5.2.1. O Comité crê que as PME devem receber ajuda para preservar o tecido social e o emprego nas ilhas. Este objectivo deve ser orientado e adaptado às características das ilhas e aos sectores da actividade económica, dando atenção particular às empresas «tradicionais» que produzem produtos de qualidade, frequentemente fora das normas, mas destinados ao mercado local (produtos agro-alimentares, produtos culturais, etc.).

5.2.2. Importa identificar, entre os estudos realizados pela Comissão, as reais necessidades das microempresas e das pequenas empresas insulares. A aplicação das recomendações formuladas na Carta Europeia das Pequenas Empresas e uma melhor interacção com os empresários deverão contribuir para definir melhor tais necessidades ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas», JO C 204 de 18.7.2000, p. 57.

5.2.3. Na medida em que numerosos programas europeus apoiam as PME, há que empenhar esforços para que as PME insulares não sejam excluídas deste movimento, que abrange, sobretudo, as regiões continentais.

5.2.4. O Comité insiste na necessidade de reforçar os aparelhos de formação a todos os níveis: formação inicial, profissional, contínua, aprendizagem, etc. Para as microempresas insulares, tal medida incide sobre empresários e trabalhadores. Para além da criação de centros de formação e do reforço dos programas, será necessário formular uma estratégia de intercâmbio de formandos.

5.3. Fomentar e dinamizar as PME insulares

5.3.1. O Comité crê igualmente que, no respeito das estratégias de desenvolvimento dos organismos públicos e das empresas privadas, devem ser lançados programas experimentais adaptados às condições específicas dos mercados insulares no que respeita às actividades económicas que correspondem a uma economia local específica, com o fim de permitir a evolução desses mercados e a abertura às PME insulares de partes do mercado exterior.

5.3.2. O Comité insiste, sobretudo, na necessidade de criar estruturas de apoio às microempresas e às pequenas empresas com menos de 50 trabalhadores. Tais estruturas de mediação devem beneficiar de forte apoio para que possam satisfazer as necessidades operacionais das pequenas empresas insulares à medida que sejam identificadas. Trata-se de elemento estratégico de uma política coerente para o tecido empresarial insular. Uma das prioridades dessas estruturas de apoio será a criação de serviços de acompanhamento, supervisão e avaliação para os projectos apoiados no que respeita a funções de consultoria e assistência técnica em qualidade. A constituição de um quadro de pessoal permanente é uma das formas de assegurar:

- assistência ao acompanhamento e à gestão dos programas comunitários;
- funções de mediação tecnológica e de segurança ambiental;
- serviços de assistência na preparação e acompanhamento dos processos bancários;
- controlo de qualidade e de segurança, etc.

5.3.3. Sempre em função das necessidades das microempresas e das pequenas empresas insulares, o Comité insiste na necessidade de promover e reforçar todas as redes que articulem e associem microempresas e pequenas empresas insulares com o fim de facilitar o intercâmbio de boas práticas, experiências e métodos de gestão e comunicação.

5.3.4. O Comité propõe que o ano de 2005 seja o Ano Europeu das Ilhas, altura em que a Comissão poderia avaliar as medidas já tomadas a favor das ilhas e validar uma política mais ambiciosa de reforma dos fundos estruturais e da política regional.

6. Para uma política integrada para todas as ilhas da UE

6.1. Para além das medidas que facilitam o desenvolvimento das políticas destinadas às microempresas e pequenas empresas, o Comité chama a atenção da Comissão e do Conselho para a necessidade de pôr em prática uma política integrada de medidas específicas positivas em favor das ilhas e regiões insulares ultraperiféricas. Três medidas emergem como susceptíveis de responder a este objectivo geral que deve enquadrar as políticas sectoriais.

6.2. O Comité deseja que o significado do artigo 158.º do Tratado seja interpretado em conformidade com o espírito da Declaração n.º 30 e as conclusões do Conselho Europeu de Nice. O referido artigo deveria ser reforçado com a inclusão de referências concretas ao princípio da coesão territorial e aos diferentes territórios com deficiências estruturais permanentes, nomeadamente as regiões insulares, as regiões com baixa densidade demográfica e as regiões montanhosas. A publicação do «Primeiro relatório sobre a coesão económica e social» ⁽¹⁾ recorda a «importância do território comunitário coberto pelas

zonas montanhosas, costeiras e marítimas, as ilhas e os arquipélagos».

6.2.1. O Comité espera que a reforma dos Fundos Estruturais de 2006 introduza um instrumento financeiro específico para os territórios não abrangidos pelo objectivo n.º 1 que sofrem deficiências estruturais permanentes, de natureza geográfica ou demográfica, especialmente as ilhas, e que ele se destine, entre outras coisas, a co-financiar infra-estruturas de transporte fixas ou móveis e a reforçar o conjunto das redes de que as ilhas dependem (energia, água, resíduos) ⁽²⁾.

6.2.2. A mais-valia comunitária de tal dinâmica residirá numa melhor avaliação da eficácia dos procedimentos, no apoio aos intercâmbios regionais para aferir as boas práticas de engenharia de projectos e nas análises comparativas, etc.

6.3. Por último, as propostas incluídas no Livro Branco sobre a Governação devem incluir o reconhecimento da evolução das ilhas. A Comissão deveria aplicar sistematicamente uma abordagem «interserviços», ou, inclusive, criar uma direcção-geral responsável pela gestão integrada das políticas aplicáveis às ilhas.

6.4. O Comité entende que a abordagem integrada, reforçada por mecanismos nacionais de consulta ex ante nos Estados-Membros sobre a legislação aplicável às ilhas, permitiria criar uma autêntica cooperação entre as regiões insulares, os Estados e a Comissão.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 final, p. 16.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre «As redes transeuropeias e as ilhas».

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas»

(2002/C 149/16)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 25 de Fevereiro de 2002 por larga maioria e 4 abstenções, sendo relator P. Morgan.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 90 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O CES decidiu elaborar um parecer de iniciativa sobre a concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas. As preocupações que motivaram a sua feitura justificam-se plenamente, pois que existem provas de abuso generalizado. Contudo, na sequência de recentes iniciativas comunitárias e internacionais, um amplo elenco de questões está actualmente a ser objecto de análise. Assim sendo, este parecer definirá as questões e avaliará o estado das acções em curso.

1.2. Por «competitividade das empresas» entende-se a capacidade das empresas para sobreviver e prosperar face às constantes alterações das forças de mercado, continuando a cumprir as suas obrigações para com os accionistas, empregados, clientes e fornecedores.

1.3. Entre as várias forças de mercado que representam oportunidades ou ameaças para as empresas encontram-se factores como:

- a alteração das preferências dos consumidores;
- os progressos da concorrência;
- os ciclos económicos;
- o impacto do Mercado Único;
- o impacto da globalização.

1.4. Todas as actividades, políticas e medidas do poder central nos vários domínios também criam factores que podem ter repercussões na competitividade das empresas. Os factores habituais são os custos sociais do emprego e os regimes de

segurança social, a fiscalidade no sector do ambiente, a legislação de protecção dos consumidores, a infra-estrutura de transportes, a qualificação da mão-de-obra, a educação, a saúde e o tipo de acordos internacionais. Os factores mais directos são, evidentemente, a base e os níveis de tributação das empresas.

1.5. Por «fiscal» entende-se o sistema fiscal nacional dos Estados-Membros da UE e dos países terceiros. Por outras palavras, referimo-nos ao sistema de receitas fiscais e despesa pública. O conceito «Concorrência fiscal» pode surgir em duas acepções. A primeira, a situação fiscal global de um país relativamente a outros, que pode torná-lo mais atractivo para as empresas. Neste particular, a base e os níveis de tributação das empresas são geralmente os elementos determinantes. A segunda, independentemente das suas políticas fiscais de base, os Estados podem abrir excepções, derrogações, etc., com o intuito específico de atrair e reter a presença de empresas no país. Isto é considerado concorrência fiscal prejudicial. Estes incentivos podem também revestir a forma de auxílios estatais.

1.6. As decisões das empresas sobre a localização das suas instalações com vista a maximizar a competitividade não são necessariamente nem unicamente determinadas por motivos de ordem fiscal. Diversos factores terão maior ou menor importância consoante o tipo de empresa e de indústria.

1.7. Da análise que efectuámos às actuais iniciativas comunitárias e internacionais destacamos as seguintes:

- Prioridades fiscais da UE;
- Estudo da Comissão Europeia sobre a fiscalidade das empresas;
- Código de Conduta da UE para eliminar a concorrência fiscal prejudicial;

- Medidas da UE para eliminar os auxílios estatais prejudiciais;
- Medidas da OCDE.

2. Análise das iniciativas

2.1. Prioridades fiscais da UE

2.1.1. Em 23 de Maio de 2001, a Comissão publicou uma Comunicação intitulada «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos». Foi elaborado um parecer sobre esta Comunicação⁽¹⁾. Esta Comunicação dá diversas informações sobre o tema da concorrência fiscal e é objecto do ponto 4.1.

2.1.1.1. A secção 3.2.1 contém uma referência ao contexto internacional: «(...) O objectivo geral das grandes economias mundiais, incluindo as dos Estados-Membros da UE, consiste em conseguir instaurar um contexto fiscal que promova uma concorrência livre e equitativa, que seja propícia a uma actividade empresarial transfronteiras e que simultaneamente previna uma erosão das bases fiscais nacionais. Nesta perspectiva, a luta contra a concorrência fiscal prejudicial, desenvolvida nos últimos anos no âmbito da OCDE e da UE através do “pacote fiscal”, ocupou uma posição central na prossecução deste objectivo.».

2.1.1.2. A secção 1 contém uma referência à concorrência fiscal prejudicial: «As medidas tomadas no sentido de limitar a concorrência fiscal prejudicial através do código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas, bem como as propostas sobre a tributação do rendimento da poupança, permitirão aos Estados-Membros consolidar a respectiva capacidade de cobrança de receitas fiscais e, consequentemente, reduzir a forte pressão fiscal média que pesa sobre o factor trabalho. Por conseguinte, é importante que a Comunidade consiga aplicar os diversos elementos do “pacote fiscal”.».

2.1.1.3. Na secção 2.1 abordam-se as opções no domínio das estratégias fiscais nacionais: «O diálogo político da UE favoreceu uma abordagem integrada, caracterizada por um conhecimento mais profundo das opções políticas e dos condicionalismos da política fiscal. As reduções fiscais deveriam ser sobretudo realizadas em domínios que tenham efeitos positivos a nível da oferta, devendo ser acompanhadas de reformas que beneficiem sistemas destinados a reforçar as potencialidades de crescimento e do emprego. Foi salientada a necessidade de reduzir a pressão fiscal sobre o trabalho e os custos não salariais do trabalho, nomeadamente sobre o trabalho pouco qualificado e os baixos salários.».

Na secção 2.4 é feita mais uma referência: «(...) O nível da despesa pública pode igualmente depender das preferências nacionais, desde que as receitas sejam suficientes para cobrir tais despesas, permitindo que o orçamento se mantenha próximo do equilíbrio ou seja excedentário.».

2.2. Estudo da UE sobre a fiscalidade das empresas

2.2.1. O estudo sobre a fiscalidade das empresas realizado pela Comissão foi publicado em 23 de Outubro de 2001 sob a forma de uma Comunicação (COM(2001) 582) e de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SEC(2001) 1681). O CES examinará estes documentos noutro parecer.

2.2.2. A Comissão⁽²⁾ faz notar que os resultados da análise quantitativa relativa a 1999 mostram que «existe uma grande variação a nível da carga fiscal efectiva com que se deparam os investidores residentes em diferentes Estados-Membros da UE, bem como da forma como cada país trata os investimentos em ou provenientes de outros países (...). O intervalo de variação das taxas nacionais efectivas do imposto sobre as sociedades é de cerca de 37 pontos percentuais no caso de um investimento marginal (entre - 4,1 % e 33,2 %) e de cerca de 30 pontos percentuais no caso de investimentos mais lucrativos (entre 10,5 % e 39,7 %). (...) No conjunto de indicadores de âmbito nacional e transfronteiras, existe uma coerência notável no que diz respeito à posição relativa dos Estados-Membros, em especial nos níveis superior e inferior da classificação.».

2.2.3. «Estes diferenciais elevados podem influenciar a competitividade internacional das empresas da UE situadas em diferentes Estados-Membros, incentivando-as ainda a escolherem as localizações mais favoráveis do ponto de vista fiscal para a realização dos seus investimentos, que podem não ser as melhores localizações de outros pontos de vista. A ser este o caso, as diferenças nos níveis de tributação efectiva das empresas podem implicar uma afectação ineficiente de recursos, com os correspondentes custos sobre o bem-estar. O presente estudo não procurou quantificar a dimensão de perdas de eficiência ou custos a nível do bem-estar eventualmente associados às diferenças existentes nas taxas efectivas de tributação de empresas na União Europeia. A importância destas dispersões e diferenciais fiscais merece, contudo, uma atenção especial, tendo em conta que alguns factores exógenos, bem como os diferentes objectivos legítimos da política fiscal, podem justificar alguns desvios face ao objectivo de neutralidade da tributação.».

2.2.4. De modo a eliminar os obstáculos fiscais na UE, a Comissão⁽³⁾ propõe diversas soluções específicas. Contudo, «a solução de proporcionar às empresas multinacionais uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE é a única que poderá, através de um quadro único para a tributação de empresas, eliminar de forma sistemática a maioria dos obstáculos às actividades económicas transfronteiras no mercado

⁽¹⁾ JO C 36 de 6.2.2002.

⁽²⁾ COM(2001) 582 final, p. 7.

⁽³⁾ COM(2001) 582 final, p. 15.

interno. As empresas que desenvolvem actividades transfronteiras e internacionais no âmbito da UE deverão no futuro ser autorizadas a calcular os rendimentos da totalidade do grupo de acordo com um conjunto único de regras e a estabelecer uma contabilidade consolidada para efeitos fiscais (eliminando assim os eventuais efeitos fiscais de transacções puramente internas realizadas dentro do grupo).».

2.2.5. «É importante assinalar que esta abordagem não afecta a soberania dos Estados-Membros em matéria de estabelecimento das taxas de imposto sobre as sociedades (...).».

2.2.6. «Por conseguinte, a Comissão está convencida de que a única opção lógica consiste em orientar a sua política em matéria de tributação de empresas no sentido da procura de uma solução global para os obstáculos fiscais transfronteiras que existem actualmente no mercado interno. (...) A Comissão considera ser necessário proporcionar às empresas uma matéria colectável comum consolidada de imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE; desenvolver um mecanismo de repartição adequado susceptível de ser aceite por todos os participantes; e os Estados-Membros determinarem as taxas nacionais de imposto sobre as sociedades aplicáveis.»⁽¹⁾ O estudo dos serviços da Comissão identificou diversas possibilidades técnicas.

2.3. Código de conduta

2.3.1. O código de conduta (fiscalidade das empresas) e o relatório do Grupo Primarolo foram publicados em 29 de Novembro de 1999. Na sua sessão de 28 de Fevereiro de 2000, o Conselho tomou posição sobre o respectivo conteúdo.

2.3.2. O ponto 3 do relatório define as medidas prejudiciais nos seguintes termos: «A. Sem prejuízo das competências respectivas dos Estados-Membros e da Comunidade, o presente código de conduta, que abrange o domínio da fiscalidade das empresas, visa as medidas que tenham ou sejam susceptíveis de ter uma incidência sensível na localização das actividades económicas na Comunidade. As actividades económicas acima referidas incluem igualmente todas as actividades exercidas dentro de um grupo de sociedades.

As medidas fiscais abrangidas pelo código incluem tanto as disposições legislativas ou regulamentares como as práticas administrativas.

B. No âmbito de aplicação especificado no ponto A, devem considerar-se como potencialmente prejudiciais e, portanto, abrangidas pelo presente código, as medidas fiscais que prevejam um nível de tributação efectivo, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado no Estado-Membro em causa.

Um tal nível de tributação pode resultar da taxa nominal de imposto, da matéria colectável ou de qualquer outro factor pertinente.

⁽¹⁾ COM(2001) 582 final, p. 16.

Na avaliação do carácter prejudicial dessas medidas, deverá nomeadamente ter-se em conta:

1. Se as vantagens são concedidas exclusivamente a não residentes ou para transacções realizadas com não residentes, ou
2. Se as vantagens são totalmente isoladas da economia interna, sem incidência na base fiscal nacional; ou
3. Se as vantagens são concedidas mesmo que não exista qualquer actividade económica real nem qualquer presença económica substancial no Estado-Membro que proporciona essas vantagens fiscais; ou
4. Se o método de determinação dos lucros resultantes das actividades internas de um grupo multinacional se afasta dos princípios geralmente aceites a nível internacional, nomeadamente das regras aprovadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); ou
5. Se as medidas fiscais carecem de transparência, nomeadamente quando as disposições legais sejam aplicadas de forma menos rigorosa e não transparente a nível administrativo.».

2.3.3. O ponto 4 procura evitar futuros abusos. «Os Estados-Membros comprometem-se a não introduzir novas medidas fiscais prejudiciais na acepção do presente código. Por conseguinte, os Estados-Membros respeitarão os princípios subjacentes ao código ao elaborarem futuras políticas.».

2.3.4. O ponto 5 refere-se à questão particular das ilhas e territórios dependentes: «Desde que as medidas fiscais sejam utilizadas para apoiar o desenvolvimento económico de regiões específicas, avaliar-se-á se as mesmas são proporcionais e orientadas para os objectivos pretendidos. No âmbito dessa avaliação, será prestada especial atenção às características e condicionalismos particulares das regiões ultraperiféricas e das pequenas ilhas, sem atentar contra a integridade e a coerência da ordem jurídica comunitária, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.

Os Estados-Membros que têm territórios dependentes ou associados ou que têm responsabilidades especiais ou prerrogativas fiscais sobre outros territórios comprometem-se, no âmbito das suas disposições constitucionais, a assegurar a aplicação destes princípios nesses territórios.».

2.3.5. No relatório, as medidas prejudiciais são classificadas nos seguintes grupos:

- a) Serviços financeiros, financiamento de grupo e pagamentos de *royalties*;
- b) Seguros, resseguros e seguros de capitais;
- c) Serviços no interior de grupos;
- d) Sociedades holding;

- e) Empresas isentas e *offshore*;
- f) Outras actividades.

No total, foram identificadas e classificadas como aceitáveis ou prejudiciais e inaceitáveis cerca de 300 medidas. Reconheceu-se, de um modo geral, a existência de 66 medidas prejudiciais que deverão ser eliminadas até 2003, tendo sido apresentado um relatório ao Conselho ECOFIN de 4 de Dezembro, embora não tenha havido conclusões claras. O Conselho solicitou a prossecução dos trabalhos de harmonia com o calendário fixado para o pacote fiscal.

2.4. Acção da UE no domínio dos auxílios estatais

2.4.1. Mario Monti, Comissário responsável pelas questões de concorrência na UE, declarou recentemente⁽¹⁾: Estão a ser feitos progressos, existindo, contudo, margem de manobra para reduzir ainda mais o volume de auxílios estatais. Consequentemente, a Comissão apoia decididamente os Estados-Membros empenhados em reduzir os montantes globais de auxílio, em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo realizado na Primavera de 2001. Os Estados-Membros deverão continuar a envidar todos os esforços no sentido de reequacionar as suas despesas em matéria de auxílios estatais. Qualquer redução neste domínio diminui claramente as distorções da concorrência no mercado interno e aumenta as vantagens da União Económica e Monetária. Do lado da Comissão, tenciono continuar a fazer do controlo rigoroso dos auxílios estatais uma prioridade.

2.4.2. Embora os 28 mil milhões EUR gastos neste sector sejam inferiores ao montante de 36 mil milhões EUR gasto no período anterior (1995-1997), a diminuição global não diz respeito a toda a União Europeia e continua a depender principalmente de dois países: a Itália e a Alemanha. Nestes dois Estados-Membros, os auxílios estatais registaram uma redução substancial. Os níveis dos auxílios ao sector da indústria transformadora também baixaram na Bélgica, na Grécia, em Espanha, no Luxemburgo, nos Países Baixos e no Reino Unido, mas foram compensados pelos aumentos registados noutros Estados-Membros.

2.4.3. Subsistem diferenças substanciais entre os Estados-Membros. Os níveis dos auxílios em percentagem do valor acrescentado são mais elevados na Grécia e menos elevados no Reino Unido e em Portugal. Comparativamente, os auxílios em percentagem do valor acrescentado são cerca de sete vezes mais elevados na Grécia do que no Reino Unido. Países como a Suécia, os Países Baixos, o Reino Unido ou Portugal mantiveram os seus baixos níveis de auxílio, ao passo que a Itália, a Alemanha e a Espanha estão a reduzir rapidamente os seus níveis de auxílio.

2.4.4. Em Julho de 2001 a Comissão anunciou que iria adoptar outras medidas no sentido de:

- a) Aumentar a transparência através do registo dos auxílios estatais e do painel de avaliação dos auxílios estatais;

- b) Modernizar as regras de controlo dos auxílios estatais;
- c) Aplicar de forma eficaz os controlos dos auxílios estatais nos países candidatos;
- d) Recuperar mais rapidamente os auxílios concedidos ilegalmente. Será dada especial importância à recuperação mais rápida dos auxílios que a Comissão tiver considerado incompatíveis com as regras comunitárias em matéria de auxílios estatais.

2.4.5. Em 11 de Julho de 2001, o Comissário Monti lançou um grande inquérito no âmbito dos auxílios estatais aos regimes de imposto sobre as sociedades. Foram objecto 11 regimes de imposto sobre as sociedades em 8 Estados-Membros e também benefícios fiscais existentes em 4 outros Estados-Membros que deixaram de se justificar na sequência das alterações económicas do mercado único da UE (vide comunicado de imprensa IP/01/982).

2.5. OCDE

2.5.1. A nível global, a OCDE tem estado a trabalhar no domínio da concorrência fiscal nociva e, em especial, na existência dos denominados paraísos fiscais, tendo constituído uma lista de 35. Até ao presente houve 28 territórios que subscreveram compromissos e que, assim, serão retirados da lista negra da OCDE. Os EUA suscitaram a questão da legitimidade da OCDE para impor os seus pontos de vista a Estados soberanos. Contudo, após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o apoio político ao combate à fraude fiscal e ao branqueamento de capitais aumentou e os paraísos fiscais estão a ser objecto de maior controlo.

2.5.2. O termo do prazo para os paraísos fiscais cooperarem com a OCDE é o dia 28 de Fevereiro de 2002. Aos faltosos serão provavelmente aplicadas sanções.

3. Características dos regimes fiscais nacionais

3.1. As características dos regimes fiscais nacionais baseiam-se em escolhas históricas e culturais dos governos e dos cidadãos.

3.2. Tal reflecte o papel dos governos nos vários países. Estes escolhem as suas políticas económicas e sociais, sabendo que tais políticas terão um determinado efeito nos regimes fiscais que pretendem impor.

3.3. Por exemplo, as desvantagens fiscais existentes nos países com elevada imposição fiscal podem ser compensadas com uma infra-estrutura pública de nível superior ou com padrões de qualificação laboral mais elevados. Os países de acolhimento e as empresas neles localizadas estão plenamente cientes do compromisso existente entre níveis de imposição fiscal e consequente despesa pública.

⁽¹⁾ Comunicado de imprensa da Comissão sobre «Auxílios estatais — evolução na boa direcção», 19.7.2001 (IP/01/1033).

3.4. O estudo sobre a fiscalidade das empresas conclui que as taxas de imposto sobre as sociedades são da competência dos governos dos Estados-Membros.

4. Competitividade empresarial e fiscalidade

4.1. Os aspectos que se seguem, que exercem influência na competitividade das empresas, serão debatidos no parecer paralelo do CES sobre «A política fiscal da União Europeia» ⁽¹⁾:

4.1.1. Os custos do emprego, ou os custos não salariais da mão-de-obra, que em alguns Estados-Membros são tão elevados que podem potencialmente impedir o investimento interno.

4.1.2. O custo das matérias-primas pode representar uma parte significativa dos custos totais. Para as indústrias de elevada intensidade energética, a taxa real de tributação da energia pode ser um factor importante.

4.1.3. A UE tem um regime comum de IVA, mas as taxas aplicáveis variam dentro de uma faixa, havendo derrogações em certos Estados-Membros. O regime de IVA de um Estado-Membro pode constituir um atractivo ou um factor de afastamento para as novas empresas, como se pode constatar, por exemplo, no actual debate sobre o IVA e o comércio electrónico, na medida em que se receia que as empresas não comunitárias que devam registar-se na UE escolham um país que aplique taxas de IVA baixas.

4.1.4. Os impostos sobre o rendimento variam entre os Estados-Membros e podem ter impacto na capacidade das empresas para contratar os trabalhadores de que necessitam.

4.1.5. A dificuldade na transferência de pensões de um Estado-Membro para outro constitui uma barreira para a mobilidade de mão-de-obra, em especial para os gestores e os profissionais.

4.2. O estudo sobre a fiscalidade das empresas, apresentado pela Comissão em Outubro de 2001 abordou, entre outros, os seguintes temas:

4.2.1. Os preços de transferência são os preços aplicados pelas partes individuais de uma mesma entidade económica às transacções de bens ou serviços realizadas entre si, como sucede, nomeadamente, nas empresas multinacionais. Na UE, as convenções de arbitragem são o meio de resolução dos litígios sobre preços de transferência.

4.2.2. Os pagamentos de juros e *royalties* entre empresas estão sujeitos a retenção na fonte pelas autoridades fiscais dos Estados-Membros, o que pode conduzir a dupla tributação. Quando tal se verifica, as empresas ficam sujeitas a procedimentos administrativos muito morosos e podem incorrer em custos financeiros entre o pagamento e o reembolso desses impostos.

4.2.3. A compensação de prejuízos transfronteiras é a possibilidade de as empresas compensarem prejuízos de um país para outro, ou seja, se uma empresa tem prejuízos num mercado pode compensá-los com lucros realizados noutro mercado. Não existe um mecanismo deste tipo no mercado único, o que implica sérios custos para as empresas e pode dissuadi-las de investir em novos e inexplorados mercados.

4.2.4. A integração da actividade empresarial transfronteiras pode ser dispendiosa mesmo no interior do mercado único e impedir as empresas de se reestruturarem da melhor maneira. Entre os problemas detectados incluem-se os impostos sobre as transmissões devidos pela transferência de impostos para as filiais, a perda da possibilidade de transferência dos prejuízos antes de conversão para novas filiais, e a transferência obrigatória das contas de provisões que até então reduziam os lucros tributáveis. A directiva «fusões» de 1990 melhorou um pouco esta situação, mas os obstáculos existentes colocam as empresas comunitárias em desvantagem em relação às empresas não comunitárias que começam a povoar novas zonas na UE.

4.2.5. O imposto sobre as sociedades também varia bastante entre os Estados-Membros, tanto quanto a base tributável como a taxa do imposto. Os governos decidem o modo como pretendem tributar as empresas sujeitas ao seu poder tributário e podem utilizá-lo, por exemplo, como instrumento de incentivo para a criação de novas empresas ou para atrair investimento estrangeiro. Por vezes, as empresas podem compensar os investimentos através de amortizações de capital que permitirão uma redução do imposto.

4.2.6. A acrescer às dificuldades das operações multinacionais retromencionadas, as empresas que actuam em Estados-Membros onde não dispõem de representação ou sucursal deparam-se, amiúde, com dificuldades administrativas decorrentes de disposições fiscais e sociais não aplicáveis às empresas nacionais, o que significa distorção de concorrência.

4.3. Na UE, as empresas deverão ser capazes de efectuar operações transfronteiras de modo eficiente, beneficiando assim da criação do mercado interno. A diferença de funcionamento eficiente entre uma empresa multinacional e uma empresa nacional constitui a medida dos obstáculos que afectam a competitividade das empresas no mercado interno.

⁽¹⁾ COM(2001) 260.

4.4. A eliminação das distorções fiscais entre Estados-Membros pode ser formal ou informal. O estudo da fiscalidade das empresas visa alcançar elevado grau de convergência formal entre os sistemas de fiscalidade empresarial. No entanto, a convergência das taxas dos impostos apenas pode ser obtida informalmente pelos Estados-Membros, reagindo em conformidade.

5. Conclusões e medidas a adoptar

5.1. As taxas de imposto aplicável às empresas permanecerão competência dos Estados-Membros. Assim sendo, os regimes manter-se-ão naturalmente em estado de concorrência latente pelo facto de comportarem diferenças. Esta situação manter-se-á, mas na sequência do estudo da Comissão sobre a fiscalidade das empresas deverão ser eliminadas muitas incoerências. Globalmente, as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa convidam todos os Estados-Membros a melhorar a competitividade dos seus regimes fiscais.

5.2. Entretanto, é necessário pôr cobro às medidas prejudiciais que afectam a localização das empresas. O CES exorta o Conselho a garantir um acompanhamento político com base nos assuntos objecto do relatório do grupo Primarolo, dado serem eles fulcrais para a questão da convergência fiscal, sem contudo perder de vista o acordo de Verona⁽¹⁾ de 1 de Dezembro de 1971 sobre um conjunto de medidas fiscais (o «pacote fiscal») e o facto de ter sido acordado⁽²⁾ um calendário paralelo para o prosseguimento dos trabalhos com vista à concretização das partes essenciais do pacote. O Relatório foi um grande passo em frente. A inacção seria dois passos atrás.

5.3. O CES considera encorajadora a recente actividade da Comissão no domínio dos auxílios estatais. Na Comunicação sobre as prioridades da política fiscal, a Comissão refere que, no respeitante à fiscalidade em geral, tenciona recorrer ao Tribunal de Justiça contra os Estados-Membros em situação de incumprimento. O CES exorta a Comissão a utilizar esta via para eliminar os auxílios estatais concedidos ilegalmente.

⁽¹⁾ Conclusões do Conselho Ecofin, JO C 2 de 6.1.1998.

⁽²⁾ Conclusões da presidência do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, comunicado de imprensa (19.6.2000) n.º 200/1/00.

5.4. O CES exorta ainda a Comissão e os Estados-Membros a garantir que o estudo da OCDE conduza a conclusões equitativas, após o termo do prazo em 28 de Fevereiro de 2002.

5.5. No que respeita às empresas, a primeira prioridade deverá ser completar o programa definido na Comunicação sobre as prioridades de política fiscal. O IVA, as pensões dos particulares e os preços de transferência constituem apenas uma parte das questões em causa.

5.6. As conclusões do estudo sobre a fiscalidade das empresas, publicado em Outubro, revestem-se da maior importância para a competitividade das empresas que operam na UE embora seja de notar que as taxas dos impostos seriam da competência dos Estados-Membros. A estratégia em duas etapas proposta pela Comissão orienta-se para o desenvolvimento de uma acção imediata sob forma de medidas específicas e o início simultâneo de um debate mais amplo relativo às medidas globais de carácter geral, com o objectivo de proporcionar às empresas da UE uma matéria colectável consolidada para as suas actividades a nível da UE.

5.7. As questões são múltiplas, mas deverá ser dada prioridade à dimensão fiscal do Estatuto da Sociedade Europeia. As vantagens da constituição de uma sociedade europeia (SE) só serão alcançadas em pleno se as sociedades existentes puderem constituir-se enquanto tal sem incorrer em custos fiscais suplementares e se puderem evitar alguns dos actuais obstáculos fiscais ligados ao exercício de actividade em vários Estados-Membros. Até ao presente, nada se estipulou nesse sentido, pelo que o êxito da Sociedade Europeia pode estar comprometido. Ao mesmo tempo, a aplicação do Estatuto da Sociedade Europeia não deveria conduzir a novas distorções fiscais face às empresas registadas nos Estados-Membros.

5.8. Ainda que a legislação fiscal e a concorrência fiscal exerçam uma influência importante na competitividade empresarial, os factores decisivos não são normalmente de ordem fiscal, a menos que a legislação fiscal careça de razoabilidade e seja prejudicial. O regime fiscal é de natureza política e reflecte a escolha popular. Muitas das forças de mercado que condicionam a competitividade empresarial são, na realidade, incontroláveis. As empresas esperam que o poder político utilize os instrumentos fiscais de modo lógico e razoável e que a estabilidade perdure.

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICH

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina»

(COM(2001) 672 final)

(2002/C 149/17)

O Conselho decidiu, em 21 de Janeiro de 2002, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relator L. M. Pariza Castaños.

Na 390.^a reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 97 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o presente parecer.

1. Síntese da comunicação

Homem e do desenvolvimento económico sustentável nos países de origem.

1.1. A presente comunicação contempla a prevenção e a luta contra a imigração clandestina nas suas diferentes vertentes, com vista a propor acções em determinadas áreas, como sejam a política em matéria de vistos, o intercâmbio e a análise das informações, a gestão das fronteiras, a cooperação policial, a legislação penal e a política de repatriação.

1.2. Contém um capítulo sobre orientações, objectivos e requisitos, que define os aspectos essenciais da política a seguir, e outro capítulo sobre o plano de acção, que define as acções a desenvolver.

1.3. O capítulo sobre orientações, objectivos e requisitos começa por assinalar que a imigração clandestina apresenta facetas múltiplas e complexas e requer um conhecimento profundo das suas causas, métodos, modelos e canais por forma a viabilizar soluções ajustadas à realidade.

1.3.1. Nos termos da comunicação, a luta contra a imigração clandestina deve realizar-se sem prejudicar a possibilidade de acesso aos Estados-Membros das pessoas que necessitam de protecção internacional. Para manter este equilíbrio os Estados-Membros deverão explorar a possibilidade de oferecer um acesso rápido à protecção, por forma a que os refugiados não necessitem de recorrer à imigração clandestina. Por exemplo, convém promover uma maior utilização do tratamento de pedidos de protecção na região de origem, facilitando a chegada de refugiados ao território dos Estados-Membros no âmbito de um programa de reinstalação.

1.3.2. A vertente da prevenção no domínio da imigração clandestina deve incluir a procura das causas, a promoção de novas parcerias com os países de origem, o lançamento de campanhas de informação, etc. Há que aplicar medidas através da promoção da paz, da estabilidade política, dos direitos do

1.3.3. As actividades criminosas relacionadas com os fluxos migratórios ilegais, tanto no que se refere ao tráfico como à introdução clandestina de seres humanos, devem ser reprimidas, aplicando-se-lhes sanções severas, o que requer a harmonização da legislação sobre estrangeiros e do direito penal dos Estados-Membros. É importante dispor de normas comuns para solucionar o problema do emprego ilegal, da responsabilidade das transportadoras e da entrada e residência ilegais.

1.4. O capítulo sobre o plano de acção aborda a política a desenvolver em matéria de vistos, o intercâmbio e a análise das informações, a passagem das fronteiras, a coordenação a nível operacional e policial, a aplicação de sanções penais a actividades ilegais e a política em matéria de regresso.

1.4.1. A política em matéria de vistos pode contribuir para a prevenção da imigração clandestina na medida em que uma parte dela se faz através dos postos fronteiriços adequados mas sem a documentação adequada ou com documentação falsa. O actual visto Schengen é um documento de qualidade, eficaz contra a falsificação ou as tentativas de falsificação, mas é necessário avançar no aperfeiçoamento das formas de identificação da pessoa a quem o visto foi concedido e na colaboração dos consulados da UE. Deve considerar-se a ideia da criação de postos conjuntos para a emissão de vistos, que permitiria, com menor custo financeiro, melhorar os serviços e equipamentos técnicos. Impõe-se igualmente desenvolver um sistema informático europeu de informação sobre vistos, para que, para além da identificação pelo próprio documento, esta possa ser confirmada através da base de dados correspondente.

1.4.2. O intercâmbio e a análise das informações assumem grande importância para conhecer e tratar adequadamente o fenómeno da imigração clandestina. É indispensável dispor de uma análise mais aprofundada das suas causas, dos métodos de entrada, etc. Para tanto, é preciso modernizar os sistemas de intercâmbio de informações e concretizar a proposta de criação do Observatório Europeu da Migração. Propõe-se ainda a criação de um sistema de alerta — um quadro de comunicação permanente — que permita a cada Estado-Membro denunciar directamente um fenómeno de migração clandestina.

1.4.3. Entre as medidas a desenvolver nos países de origem e de trânsito da migração clandestina perfila-se a criação de uma rede de agentes de ligação no domínio da emigração e dos transportes aéreos que coordenem os seus esforços nos países de origem. É essencial desenvolver um conjunto amplo de medidas que comportem ajuda financeira aos países terceiros, tais como apoio às infra-estruturas de acolhimento para os requerentes de asilo, campanhas de informação, formação de funcionários, reuniões com peritos, melhoramento da gestão e do equipamento de controlo das fronteiras, etc. As campanhas de informação e sensibilização visam dar conhecimento ao público em geral dos problemas e riscos relacionados com a imigração clandestina.

1.4.4. O melhoramento dos controlos nas fronteiras externas da UE dita medidas tais como a criação de uma Guarda das Fronteiras Europeia, a elaboração de programas de estudos para guardas da fronteira ou o estabelecimento de equipas conjuntas. A criação de uma Escola da Guarda das Fronteiras Europeia perfila-se como proposta de futuro.

1.4.5. As propostas acima mencionadas poderiam culminar na criação de uma única agência europeia de apoio técnico, que incluiria o Observatório Europeu da Migração, o sistema de alerta, a Escola da Guarda das Fronteiras Europeia e o sistema de gestão (SIS, Eurodac, Sistema Europeu de Identificação de Vistos).

1.4.6. Será necessário que a Europol alargue as suas funções à detecção e ao desmantelamento de redes criminosas, conferindo-lhe novos poderes operacionais, sobretudo no que se refere ao tráfico de seres humanos e sua introdução clandestina.

1.4.7. Deve adequar-se, em cada Estado-Membro, a legislação relativa aos estrangeiros e o direito penal de forma a aumentar a eficácia na luta contra passadores e traficantes de seres humanos. Define-se como tráfico a acção relacionada com o apoio à transposição clandestina das fronteiras e à entrada ilegal, enquanto o tráfico implica a intenção de explorar uma pessoa. As medidas contra o tráfico constam de uma recente directiva, existindo igualmente uma decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico. São porém necessárias novas propostas legislativas relativas à situação das vítimas do tráfico. A Comissão apresentará uma proposta relativa à concessão de autorizações de residência às vítimas de tráfico que estejam dispostas a colaborar nas investigações e nas acções penais contra os exploradores.

1.4.8. O emprego ilegal de imigrantes clandestinos favorece os fluxos migratórios ilegais e deve ser combatido com sanções adequadas, incluindo a assunção pelos empregadores de todos os custos relacionados com o regresso. Os Estados-Membros deveriam velar por que esta actividade não seja um negócio lucrativo.

1.4.9. As transportadoras também têm responsabilidades concretas. São obrigadas a tomar todas as medidas necessárias para assegurar que os estrangeiros transportados se encontram na posse de documentos de viagem válidos. O Conselho adoptou uma directiva sobre o assunto mas conviria elaborar novos regulamentos mais harmonizados.

1.4.10. A política em matéria de regresso complementa as medidas anteriormente evocadas. Deve dar-se a primazia ao regresso voluntário. As questões do trânsito e da readmissão exigem uma cooperação mais estreita e a promoção de acções comuns pelos Estados-Membros; há que desenvolver o conceito dos acordos de readmissão, tomando sempre em consideração a situação dos direitos humanos no país de origem. A Comissão está a preparar um livro verde sobre a política comunitária em matéria de regresso.

2. Considerações na generalidade

2.1. Em primeiro lugar, o Comité entende dever fazer um comentário de carácter terminológico. O termo «clandestino» deveria ser utilizado, em especial, quando em referência a actividades de tráfico, comércio ou exploração de pessoas, entendendo-se que «clandestinos» são os que realizam e beneficiam de tais actividades. Em contrapartida, importaria precisar a expressão «imigração clandestina», quando utilizada para designar as pessoas que emigram. Embora não seja legal entrar em um Estado sem a documentação e as autorizações estabelecidas, estas pessoas não são delinquentes. A equiparação entre imigração irregular e delinquência, realizada por muitos meios de comunicação, não corresponde à realidade e incentiva na população atitudes receosas e xenófobas. O imigrante irregular não é um delinquente, apesar de a sua situação não ser legal.

2.2. Como primeira consideração na generalidade sobre a comunicação, o Comité manifesta o seu firme apoio à luta contra a imigração clandestina, particularmente no que se prende com a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos. Estas actividades criminosas deram origem a uma nova forma de escravatura, um negócio ilegal de grande envergadura, que vive do sofrimento de milhões de pessoas. É um dos grandes flagelos da nossa época, contra o qual o Estado de direito deve deitar mão de todos os instrumentos ao seu dispor.

2.3. O Comité acolhe com satisfação a afirmação ínsita na comunicação sobre a obrigação de proteger as pessoas que necessitam verdadeiramente de protecção internacional, lutando, assim, contra a imigração clandestina sem prejudicar o direito de asilo. O Comité crê, porém, que este princípio não está suficientemente assegurado nos termos da comunicação, sobretudo no que se refere à responsabilidade das transportadoras, aspecto a que se referirá no capítulo consagrado às considerações na especialidade.

2.4. O Comité concorda com a proposta da Comissão de criar novos instrumentos jurídicos que permitam aumentar as sanções contra traficantes e passadores de seres humanos e de harmonizar a legislação sobre os estrangeiros e o direito penal para que todos os Estados-Membros actuem com a mesma firmeza neste terreno.

2.5. Segundo o parecer ⁽¹⁾ do Comité sobre a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, é necessário que as instituições comunitárias e os Estados-Membros promovam novas medidas legislativas e melhorem a sua actividade política e administrativa para impedir o emprego ilegal de imigrantes em situação irregular; esta necessidade nasce da mesma reflexão feita na comunicação sobre o «efeito de chamada» de novos imigrantes que comporta o emprego ilegal.

2.6. A presente comunicação não analisa praticamente as causas da imigração irregular, o que a Comissão fazia na sua comunicação sobre a política comunitária de imigração datada de Novembro de 2000 ⁽²⁾. A Comissão assinalava então que uma das razões por que a imigração irregular tinha aumentado residia na falta de canais legais para a imigração laboral, tendo em conta que a economia europeia tem falta de mão-de-obra em certos sectores e as actuais políticas de imigração tornam muito difícil a entrada legal. É este um dos factores que têm favorecido a canalização dos fluxos migratórios por vias irregulares; há, agora, que tomar medidas para solucionar a situação das pessoas afectadas.

2.7. Dado que as políticas restritivas de imigração actualmente praticadas são em grande medida responsáveis pelo facto de muitas pessoas se encontrarem «sem papéis», convém que a Comissão e os Estados-Membros ponderem a regularização destas pessoas para que elas possam obter um contrato de trabalho de forma legal.

2.8. O Comité considera que é necessária uma política comum quanto à imigração clandestina como complemento imperioso da política comum de imigração. O Conselho deve acelerar os trabalhos com vista à aprovação das directivas sobre o reagrupamento familiar, sobre o estatuto de longa duração e sobre as condições de entrada e residência de novos imigrantes. Desta sorte, o problema da imigração clandestina será significativamente reduzido.

3. Considerações na especialidade

3.1. Na análise das causas e na definição dos objectivos para uma política comum de imigração clandestina, a tónica deveria ser posta em dois grandes aspectos:

- A luta contra o tráfico, o comércio e o emprego ilegal de seres humanos.
- A abertura de vias legais para a canalização dos fluxos migratórios.

Estes dois aspectos são complementares, embora o segundo não seja desenvolvido na comunicação em análise, porque está a ser abordado no âmbito de outras propostas da Comissão Europeia. O problema da imigração clandestina não se cinge à temática policial e judicial.

3.2. Emprego ilegal

3.2.1. A luta contra o emprego ilegal deverá merecer maior atenção. O emprego ilegal de imigrantes clandestinos, quando viola as condições laborais legalmente existentes, deve ser definido como exploração. Na comunicação em apreço o termo exploração é utilizado apenas quando se fala de tráfico, quando, no entender do Comité, deveria abranger o emprego ilegal em algumas circunstâncias.

3.2.2. Como ainda não existem vias adequadas para a imigração legal, alguns empregadores, no desenvolvimento da sua actividade empresarial, oferecem emprego a imigrantes em situação irregular porque não encontram imigrantes em situação legal.

3.2.3. Uma minoria de empregadores, aproveitando a situação irregular destas pessoas, converte-se em exploradora, sujeitando os imigrantes irregulares a condições de trabalho e remuneração que violam todas as normas laborais e convenções colectivas. Alguns, poucos, empregadores agem também como cúmplices das redes que traficam ilegalmente com seres humanos.

3.2.4. Por consequência, a exploração de trabalhadores não deve estar unicamente sujeita a sanções económicas; deve ser igualmente objecto de sanções penais nos termos do direito dos Estados-Membros.

3.2.5. A proposta de apreensão dos instrumentos e dos produtos de actividades criminosas derivadas da imigração clandestina merece o apoio do Comité.

3.2.6. É necessário associar os parceiros sociais à luta contra a exploração dos imigrantes irregulares através do trabalho ilegal. Os sindicatos e as associações de empresários devem colaborar com as autoridades para pôr termo à exploração dos imigrantes. O Comité concorda com a proposta da Comissão de eliminar todas as vantagens concorrenciais que os empregadores obtêm através do trabalho ilegal. A directiva anunciada pela Comissão poderá ser um instrumento legislativo capaz de contribuir para a eliminação deste problema.

⁽¹⁾ JO C 260 de 17.9.2001, p. 104 (relator: L. M. Pariza Castaños).

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração (COM(2000) 757 final).

3.3. *Compensação das vítimas que colaborem com a justiça*

3.3.1. As vítimas de exploração no trabalho ilegal devem merecer tratamento favorável. Quando tenham sido sujeitos a situações extremas, os trabalhadores imigrantes afectados pelo trabalho ilegal têm de ser considerados como vítimas de exploração. Por conseguinte, deverá estabelecer-se que a cooperação das vítimas com a justiça, nas investigações contra o trabalho ilegal em condições de exploração, permitirá a obtenção da residência legal, à semelhança do que acontece relativamente às vítimas de tráfico de seres humanos (ponto 4.7.2 da Comunicação).

3.3.2. O Comité felicita a Comissão pela rápida elaboração de uma proposta legislativa sobre a concessão de autorizações de residência às vítimas que estejam dispostas a cooperar nas investigações e nas acções criminais contra os seus exploradores.

3.4. *Sanções aos transportadores*

3.4.1. O Comité reitera no presente parecer a sua opinião contrária à aplicação de sanções aos transportadores de passageiros. O Comité já acentuou noutros textos⁽¹⁾ que os transportadores de passageiros e os seus trabalhadores não devem ser os responsáveis pela verificação dos documentos de viagem dos passageiros, já que isso poderá impedir o exercício do direito de asilo, protegido pelas convenções internacionais, por parte das pessoas requerentes de asilo que queiram aceder ao território de um Estado-Membro. A verificação dos documentos de viagem deve recair em funcionários especializados e poderá ser assumida pela rede de funcionários de ligação que a comunicação propõe criar nos países de origem, mas não pelo pessoal das companhias de transporte.

3.4.2. Em complemento do ponto anterior, deve entender-se por transportador a empresa de transporte de passageiros que opera em plena legalidade ao transportar uma pessoa que pagou o bilhete correspondente. O conceito não se aplica, pois, aos transportadores de mercadorias que voluntariamente transportam pessoas de forma ilegal, actividade que deve ser considerada tráfico ilegal.

3.5. *Regularização das pessoas que se encontram em situação irregular*

3.5.1. O tratamento a dar às pessoas imigradas que se encontram na UE em situação irregular constitui outra das principais objecções apresentadas pelo Comité ao conteúdo da comunicação. Nela fala-se apenas da política em matéria de regresso, que, sendo necessária, não pode ser a única resposta a dar às situações de irregularidade.

3.5.2. A Comissão deve propor aos Estados-Membros, no âmbito da coordenação de políticas, a conveniência de definir medidas de regularização, evitando o risco de considerar a imigração irregular como a porta traseira para a imigração legal. Para regularizar a situação das pessoas afectadas, importa considerar as situações de enraizamento social e laboral.

3.6. *Cooperação na política de vistos e controlo das fronteiras*

3.6.1. A cooperação com os países de origem é um instrumento fundamental para canalizar os fluxos migratórios de modo legal e prevenir a imigração clandestina.

3.6.2. Na emissão de vistos e no controlo das fronteiras externas é necessário que os Estados-Membros colaborem e cumpram as obrigações acordadas. Convém ter em conta que, nos próximos anos, as fronteiras externas da UE irão sofrer uma grande pressão migratória.

3.6.3. A coordenação e o intercâmbio de informações entre os funcionários de ligação são necessários para desenvolver esta política comum.

3.6.4. O Comité subscreve a proposta da Comissão de instituir uma guarda europeia de fronteiras, com uma norma comum e um plano de estudos harmonizado. Há que avançar a médio prazo na criação de uma escola da guarda de fronteiras. Os controlos nas fronteiras devem ser efectuados por funcionários especializados no tratamento das pessoas e com vastos conhecimentos técnicos.

3.6.5. É assaz importante ajudar financeiramente os países terceiros na luta contra o tráfico de seres humanos e na gestão legal dos fluxos migratórios, o que exige a realização de campanhas informativas para prevenção da imigração irregular. Os interlocutores sociais e outras organizações da sociedade civil podem colaborar nestas campanhas.

3.6.6. Há que conceder ajuda financeira, prioritariamente, aos países candidatos, que vão ter que observar períodos transitórios prévios à livre circulação dos seus trabalhadores. Por outro lado, estes países vão ser obrigados a desenvolver novos esforços para assegurar o controlo das fronteiras e dos seus próprios fluxos migratórios.

3.7. *Combate ao crime organizado*

3.7.1. O papel da Europol deve ser reforçado no domínio da detecção e desmantelamento das redes criminosas que traficam com imigrantes irregulares. A Europol deve contar com maiores poderes operativos, utilizando o artigo 30.º do Tratado da União Europeia. É necessário dedicar o máximo esforço à perseguição das redes financeiras relacionadas com o tráfico e a introdução clandestina de seres humanos.

⁽¹⁾ Parecer sobre a Comunicação da Comissão relativa ao asilo, JO C 260 de 17.9.2001 (relator: Mengozzi).

3.7.2. Na luta contra a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais e as redes que traficam com seres humanos, há que reforçar a unidade Eurojust e a rede judiciária europeia. A convenção sobre assistência judiciária em matéria penal merece o apoio do Comité.

3.7.3. O Comité apoia o Conselho e a Comissão na luta contra o tráfico e o comércio de seres humanos. São necessárias novas disposições penais que tornem os castigos mais severos e integrem estes delitos no espaço comum policial e judiciário que a UE está a desenvolver para lutar contra o terrorismo e a criminalidade organizada.

3.8. *Observatório Europeu da Imigração*

3.8.1. O plano de acção proposto pela Comissão contém, no entender do Comité, elementos positivos, mormente a criação de um observatório europeu da imigração, incumbido de acompanhar quer os fluxos migratórios legais, quer os irregulares, e de realizar análises comparativas, e o desenvolvimento de um sistema de alerta para a imigração clandestina.

3.9. *Política de regresso*

3.9.1. Em relação com a política de readmissão e regresso, o Comité frisa a conveniência de fomentar o carácter voluntário e

respeitar os valores humanitários. Os Estados-Membros da UE não devem assinar acordos de readmissão com países terceiros que vivam momentos de grande instabilidade política e não respeitem os direitos do Homem. O Comité analisará circunstanciadamente o livro verde sobre a política comunitária em matéria de regresso.

4. **Considerações finais**

4.1. O Comité acolhe com satisfação a proposta da Comissão de que a sociedade civil participe nos esforços para prevenir e lutar contra a imigração clandestina. Também o Comité Económico e Social Europeu pode contribuir para a elaboração do plano de acção proposto.

4.2. A política comum para prevenir a imigração clandestina deve ter em conta todos os factores que a originam, evitando cair em meras políticas de natureza policial e judiciária, que são indubitavelmente necessárias, mas insuficientes para reduzir a imigração clandestina.

4.3. O Comité solicita ao Conselho maior celeridade e responsabilidade nos seus trabalhos legislativos em matéria de imigração e asilo. O atraso actual na elaboração das directivas e regulamentos propostos pela Comissão dificulta a gestão dos fluxos migratórios através de canais legais.

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHs

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia “Um novo impulso à juventude europeia”»

(COM(2001) 681 final)

(2002/C 149/18)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia: “Um novo impulso à juventude europeia”».

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relatora J. Hassett e co-relatores J. Rodríguez-García Caro e M. Soares.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 72 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção.

1. Livro Branco — «Um novo impulso à juventude europeia»

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o Livro Branco da Comissão Europeia «Um novo impulso à juventude europeia», apresentado em 21 de Novembro de 2001. Apoiando inteiramente esta iniciativa política, que pode criar uma nova dinâmica para enfrentar os desafios com que os jovens estão confrontados na Europa, o Comité insta a Comissão a desenvolver rapidamente acções específicas e a atribuir os recursos necessários à sua execução.

1.2. Em Novembro de 2000, o Comité adoptou um parecer de iniciativa exaustivo em previsão da anunciada publicação do Livro Branco da Comissão Europeia sobre Política de Juventude. Com base neste parecer, o Comité desempenhou um papel proactivo, facilitando o processo de consulta. Em cooperação com a Comissão Europeia e com o Fórum Europeu da Juventude, o Comité organizou uma Audição sobre Política de Juventude que contou com mais de 200 participantes em representação de organizações de juventude, sindicatos, empregadores e outras organizações activas na área da juventude, oriundas tanto da União Europeia como dos países candidatos à adesão. A audição produziu valiosas contribuições e observações escritas⁽¹⁾, que foram publicadas, tendo consequentemente servido de base ao envolvimento continuado do Comité na consulta⁽²⁾.

1.3. O Comité identificou o emprego dos jovens e a integração social, a educação e a mobilidade, a participação e

a sociedade civil como elementos cruciais de uma política de juventude⁽³⁾. É, pois, com preocupação que o Comité regista o âmbito limitado das prioridades do Livro Branco, pelo que exorta a Comissão Europeia a colocar a melhoria da situação social dos jovens no centro de todos os esforços a desenvolver futuramente no âmbito da política de juventude. O Comité lamenta ainda que o Livro Branco mantenha uma posição tácita acerca da participação dos países candidatos à adesão.

2. Observações na generalidade sobre o Livro Branco «Um novo impulso à juventude europeia»

2.1. O Livro Branco esboça as sugestões da Comissão aos Estados-Membros e às regiões da Europa no sentido de porem em prática medidas em prol da juventude. Anexos relevantes incluem uma síntese dos resultados do processo de consulta e uma panorâmica das políticas e programas comunitários actuais direccionados para os jovens ou que os afectam. Em resposta, o Livro Branco propõe um novo quadro de cooperação europeia com dois aspectos principais:

— aplicação do método aberto de coordenação no domínio específico da juventude;

— melhor integração da dimensão «juventude» noutras iniciativas políticas.

2.2. A Comissão Europeia refere que, do processo de consulta, emergem quatro mensagens fundamentais: «Para uma participação activa dos jovens enquanto cidadãos», «Alargar e reconhecer melhor os campos de experimentação», «Desenvolver a autonomia dos jovens» e «Por uma União Europeia campeã de valores». Com base nestas mensagens, a Comissão

⁽¹⁾ Referência ao relatório sobre a Audição sobre Política da Juventude, 20 de Fevereiro de 2001, Comité Económico e Social — <http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/civil.html>.

⁽²⁾ Seminário da Presidência Sueca sobre as Condições dos Jovens na Europa, Umea, 16-17 de Março de 2001; Audição Pública sobre Juventude, Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação e os Meios de Comunicação Social do Parlamento Europeu, 24 de Abril de 2001; Presidência Belga, «O sonho de Hebe»: Colóquio realizado em Gand, 26-28 de Novembro de 2001 — http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/publ/news/05/newsletter_en2.htm#hebe; a Presidência Espanhola, a Europa e a Juventude: Um novo impulso, Encontro da Juventude Europeia, Múrcia, 9-12 de Março de 2002.

⁽³⁾ Parecer de iniciativa do CESE sobre o «Livro Branco sobre política de juventude» — JO C 116 de 20.4.2001.

Europeia identificou quatro temas prioritários a que se aplicaria o método aberto de coordenação:

- Participação
- Informação
- Voluntariado dos jovens
- Melhor conhecimento do domínio da juventude

2.3. A Comissão Europeia sugere que se tenha mais em conta a juventude noutras quatro áreas de política, através das políticas e acções existentes e dos diversos instrumentos disponíveis (como, por exemplo, os métodos abertos de coordenação e os planos de acção existentes). Essas áreas de política são as seguintes:

- Educação, aprendizagem ao longo da vida e mobilidade
- Emprego
- Integração social
- Os jovens contra o racismo e a xenofobia

2.4. Para o Comité, esta «melhor integração da juventude nas outras políticas» é uma forma de fazer com que a juventude esteja entre as preocupações de outros domínios de política. A igualdade de oportunidades e o ambiente já foram integrados na actual política comunitária ⁽¹⁾. Para que esta proposta tenha seguimento, é claramente necessário que a Comissão assuma a responsabilidade por lançar políticas e proponha, no quadro de uma Comunicação, uma estratégia que delineie o modo como a juventude pode ser eficazmente tida em conta noutras áreas de política («youth mainstreaming»).

2.5. Os quatro temas prioritários a que se aplicaria o método aberto de coordenação reflectem, porém, uma visão limitada do «domínio específico da juventude». É difícil prever o seu impacto político e um valor acrescentado significativo para as políticas de juventude nacionais e regionais, que, na maior parte dos casos, são já bem mais abrangentes.

2.6. A Comissão Europeia propõe que estas quatro prioridades «específicas da juventude» sejam abordadas através de um método aberto de coordenação. Se bem que a proposta de método aberto de coordenação mereça acolhimento favorável, as prioridades definidas e as sugestões apresentadas podem, em grande medida, ser abordadas de forma apropriada através de medidas de incentivo e recomendações com base nos artigos 149.º e 150.º do Tratado. Estas prioridades podem, em larga medida, ser objecto das acções no âmbito dos programas comunitários existentes, e de uma estratégia de informação da juventude à escala da União.

2.7. Após a Comissária Reding ter anunciado um Livro Branco em Novembro de 1999, foi lançado um processo de consulta com múltiplas vertentes e ampla participação. Este processo foi habilmente conduzido pela Comissão Europeia, que revelou grande flexibilidade e disponibilidade para adaptar o processo à especificidade do sector da juventude na Europa. O Comité felicita a Comissão Europeia e espera que esta abertura se mantenha no futuro.

2.8. Todavia, importa recordar que a consulta se baseou em temas propostos pela Comissão Europeia. Envolveu jovens, organizações de juventude, investigadores no domínio da juventude, sociedade civil, decisores políticos e administrações a todos os níveis. O anexo ao Livro Branco reflecte os resultados das consultas com uma estrutura temática ⁽²⁾ inicialmente elaborada pela própria Comissão Europeia:

- Participação;
- Educação;
- Emprego, formação profissional e integração social;
- Bem-estar, autonomia pessoal, cultura;
- Valores europeus, mobilidade, relações com o resto do mundo.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão Europeia «Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e das acções comunitárias» — (COM(96) 67 final). Actualmente, cada uma das Direcções-Gerais da Comissão Europeia é responsável pela integração da igualdade de oportunidades nos respectivos domínios de política, sob a orientação do Grupo de Comissários responsável pela Igualdade de Oportunidades e com o apoio de um Grupo Inter-Serviços para a Igualdade entre Mulheres e Homens.

⁽²⁾ Importa notar que, ainda que se afirme que «esta apresentação corresponde à preocupação da Comissão no sentido de transmitir o mais fielmente possível aos decisores políticos europeus as mensagens resultantes da consulta», diz-se também que «a Comissão não se sente obrigada pelas sugestões formuladas, tal como são apresentadas no presente documento» (Livro Branco da Comissão Europeia «Um novo impulso à juventude europeia» — COM(2001) 681 final, p. 24.

2.9. O processo de consulta, tematicamente estruturado, enunciou expectativas e incentivou os diversos intervenientes na área da juventude a elaborarem propostas de políticas de grande valia e específicas. A medida em que o Livro Branco efectivamente reflecte os resultados da consulta é altamente insatisfatória, particularmente dada a dificuldade em descortinar a relação com as quatro prioridades «específicas da juventude» esboçadas no Livro Branco. Estas prioridades apenas podem ser consideradas como um primeiro passo, dado que só em parte abordam as questões submetidas a consulta.

3. Metodologia

3.1. O Livro Branco «Um novo impulso à juventude europeia» propõe um método aberto de coordenação no domínio da juventude. A proposta de introdução do método aberto de coordenação no domínio da política de juventude não tem precedentes, no sentido em que a iniciativa não emanou formalmente do Conselho Europeu e as medidas propostas não são apresentadas como promovendo os objectivos políticos fundamentais da União. O método aberto de coordenação, que tem sido utilizado em domínios de política fundamentais como, por exemplo, as políticas económica e de emprego, incluída a vertente do ensino, foi formalizado enquanto método de coordenação de políticas ao nível europeu pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000. As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa definiram o método e a sua utilização com vista à promoção dos objectivos estratégicos da União Europeia⁽¹⁾. Neste sentido, o método aberto de coordenação tem sido utilizado para promover a coordenação de políticas que, conquanto sejam da competência dos Estados-Membros, são cruciais para que a União se torne no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social⁽²⁾.

3.2. Mais recentemente, o Livro Branco da Comissão Europeia sobre a Governança propôs que o método aberto de coordenação fosse utilizado casuisticamente para «alcançar objectivos do Tratado definidos», promover a cooperação e o intercâmbio de boas práticas e chegar a acordo sobre objectivos e orientações comuns para os Estados-Membros⁽³⁾. Acresce que o Livro Branco sobre a Governança clarificou o papel das diversas instituições na aplicação do método aberto de coordenação, salientando que a Comissão deveria desempenhar um papel de coordenação activo.

3.3. Para ter êxito, a metodologia proposta no Livro Branco sobre a Juventude carece de adaptação, já que não reflecte inteiramente a definição contida nas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa ou no Livro Branco sobre a Governança. É necessária uma definição clara do processo de método aberto de coordenação, a exemplo do que aconteceu com a Estratégia Europeia de Emprego ou o Processo de Inclusão Social. É indispensável que, para além do envolvimento dos Estados-Membros, se instituem mecanismos vinculativos para a participação do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões, e, o que é mais importante, dos jovens e das suas organizações, como, por exemplo, o Fórum Europeu da Juventude.

3.4. A metodologia proposta no Livro Branco exige um elevado nível de coordenação e de capacidade política na Comissão Europeia. O Comité gostaria que a tão ambicioso desiderato correspondesse a atribuição de recursos adequados à Direcção-Geral da Juventude. A este respeito, cumpre notar que a Comissão não pôde ainda explorar todos os instrumentos referidos nos artigos 149.º e 150.º Dever-se-ia, em particular, recorrer às Recomendações da Comissão Europeia (n.º 4 do artigo 149.º) para desenvolver a cooperação no domínio da juventude com base no método comunitário que acompanhará o desenvolvimento do método aberto de coordenação.

3.5. Além disso, o Comité gostaria que o seu papel e o das organizações da sociedade civil fosse mais bem definido, particularmente o das organizações de juventude, no ciclo do método aberto de coordenação. Cumpre recordar que o ponto 38 das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa define o papel das ONG no Método Aberto de Coordenação⁽⁴⁾.

3.6. O Comité salienta a importância do desenvolvimento dos objectivos da política de juventude num quadro claro em que as instituições pertinentes possam desempenhar o seu papel, particularmente a Comissão Europeia.

⁽¹⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000, ponto 37 — <http://ue.eu.int/pt/Info/eurocouncil/index.htm>.

⁽²⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000.

⁽³⁾ «Governança Europeia — Um Livro Branco» — (COM(2001) 428 final).

⁽⁴⁾ No ponto 38 das conclusões de Lisboa, afirma-se que «a Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e utilizadores, designadamente os parceiros sociais, as empresas e as ONG, elaborará um método de *benchmarking* das melhores práticas de gestão da mudança» — <http://ue.eu.int/pt/Info/eurocouncil/index.htm>.

4. Participação da Sociedade Civil

4.1. Qualquer política de juventude deverá reger-se pelo princípio fundamental de participação da juventude: um princípio reiterado a nível europeu e internacional⁽¹⁾. O Comité salienta o princípio básico de que os jovens e as organizações de juventude devem participar na formulação e no processo de decisão da política de juventude aos níveis local, regional, nacional e comunitário⁽²⁾. O Comité congratula-se com a ênfase que o Livro Branco coloca na promoção da participação dos jovens e gostaria que este princípio encontrasse expressão mais coerente na aplicação da política proposta.

4.2. O Comité verifica que muitos dos intervenientes no processo de consulta, particularmente os jovens, se mostraram decepcionados com a falta de ambição com que é abordada a questão da situação social e económica dos jovens⁽³⁾. Com base no seu parecer de iniciativa e nos resultados da Audição da Sociedade Civil sobre a Política de Juventude, o Comité subscreve as reservas emitidas quanto à medida em que o Livro Branco efectivamente reflecte os desafios políticos definidos.

4.3. O Comité lamenta que a Comissão Europeia tenha perdido uma oportunidade de compreender plenamente e reconhecer a existência, o desenvolvimento e a diversidade da sociedade civil europeia no sector da juventude. Apesar de as organizações de juventude em particular terem tomado diversas iniciativas com o intuito de contribuir, a diversos níveis e em várias fases, para o Livro Branco, aparentemente o seu contributo e o seu papel no processo não são devidamente apreciados. Assim, e em contradição com o Livro Branco sobre a Governança Europeia, as medidas propostas no Livro Branco sobre a Juventude não asseguram inteiramente um papel significativo à sociedade civil e às suas organizações representativas. Neste contexto, o Comité regista com desapontamento as afirmações e propostas ambíguas em relação ao Fórum Europeu da Juventude, que revelam concepções erradas sobre as funções e a independência das organizações da sociedade civil.

(1) Declaração das Nações Unidas no Ano Internacional da Juventude 1985, «Paz, Participação, Desenvolvimento»; Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989; Carta europeia sobre a participação dos jovens na vida municipal e regional, do Congresso das autarquias locais e regionais da Europa, 1992; Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa «Participação dos jovens»; Resolução do Conselho e dos Ministros da Juventude reunidos no Conselho de 8 de Fevereiro de 1999 (JO 1999, C 42, p. 1).

(2) Parecer de iniciativa do CESE sobre o «Livro Branco sobre Política de Juventude» — JO C 116 de 20.4.2001.

(3) A resposta incluiu: Conselho Nacional da Juventude da Irlanda «Uma oportunidade perdida de colocar a juventude no centro da Europa», resposta inicial englobando os pontos de vista do grupo de jovens irlandeses que participou na Conferência Consultiva sobre o Livro Branco; Reacção da juventude da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) ao Livro Branco da Comissão «Um novo impulso à juventude europeia»; Resposta do Fórum Europeu da Juventude, 0011-02 Livro Branco. Parecer de iniciativa do CESE sobre o «Livro Branco sobre Política de Juventude» — JO C 116 de 20.4.2001.

4.4. Como afirmado pelo Conselho Europeu de Laeken, a progressão da integração europeia exige a materialização do conceito de cidadania europeia, de forma a eliminar o fosso existente entre a União Europeia e os jovens⁽⁴⁾. Enquanto o Livro Branco se refere a um «défice de cidadania», a Comissão Europeia não explora inteiramente o potencial que as organizações da sociedade civil, incluídas as organizações de juventude, oferecem para uma cidadania activa⁽⁵⁾. O Comité reafirma, pois, que importa apoiar e reconhecer especificamente as Organizações Não Governamentais Internacionais de Juventude, que têm um papel ímpar a desempenhar no sentido da participação directa dos jovens na construção europeia⁽⁶⁾.

5. Do impulso à dinâmica

Com base no papel proactivo que desempenhou ao longo do processo que conduziu à publicação do Livro Branco, o Comité:

5.1. Felicita a Comissão Europeia pelo salto qualitativo na promoção da cooperação europeia no domínio da juventude.

5.2. Espera que a abordagem aberta adoptada nos processos de consulta e de formulação de políticas no domínio da juventude se mantenha no desenvolvimento futuro da política de juventude. O Livro Branco e o respectivo processo de elaboração lançaram algumas bases promissoras nesse sentido.

5.3. Recomenda que a Comissão Europeia, aquando do desenvolvimento de políticas no domínio da juventude, adopte uma perspectiva mais ampla, baseada em objectivos, na linha da proposta do Comité de uma política de juventude intersectorial e integrada.

5.4. Insta a Comissão Europeia a reanalisar os resultados da consulta, tendo em vista definir, de uma forma mais abrangente, as questões a que se aplica o método aberto de coordenação e a publicar uma Comunicação que exponha o modo como a juventude é efectivamente tida em conta noutras áreas de política.

(4) Na Declaração de Laeken afirma-se que a União tem de responder ao desafio fundamental que é o de saber «como aproximar os cidadãos, e em primeiro lugar os jovens, do projecto europeu e das instituições europeias». «Declaração de Laeken sobre o futuro da União», 15 de Dezembro de 2001 — http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/lae2_pt.pdf.

(5) Contribuição de Lynne Chisholm para a Audição Pública sobre Juventude, Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação e os Meios de Comunicação Social do Parlamento Europeu, 24 de Abril de 2001.

(6) A União Europeia apoia as Organizações Não Governamentais Internacionais de Juventude através da rubrica A3029 do Orçamento Geral das Comunidades Europeias. Organização Não Governamental Internacional de Juventude (ONGJI) é um termo genérico que inclui todas as organizações de juventude, organizações de jovens profissionais, secções juvenis dos sindicatos, movimentos políticos de juventude, etc.

5.5. Exorta a Comissão Europeia a elaborar um relatório periódico sobre a situação dos jovens na Europa e a transmiti-lo ao Conselho e ao Parlamento Europeu, bem como ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

5.6. Insta a Comissão Europeia a informar o Comité sobre o modo como as recomendações contidas no seu parecer de Novembro de 2000 e os resultados da Audição da Sociedade Civil, organizada em Fevereiro de 2001, estão reflectidos no Livro Branco e a forma como podem ser tidos em conta no novo quadro de cooperação europeia na área da juventude.

5.7. Solicita que o Conselho, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu aumentem a dotação do orçamento comunitário para a educação e a juventude de 0,5 % para 1 %.

5.8. Solicita que a Comissão Europeia desenvolva rapidamente acções específicas e atribua os recursos necessários à sua execução. Os recursos para o seguimento do Livro Branco não devem, em caso algum, provir da reafecção de verbas do actual Programa *Juventude*.

5.9. Verifica que a Comissão propõe «criar um grupo de trabalho de alto nível que possa aconselhá-la, bem como ao Conselho de Ministros, nas suas diferentes configurações», para examinar as questões atinentes à autonomia dos jovens. O Comité disponibiliza-se para contribuir para os trabalhos deste grupo com o seu apoio e a sua competência especializada.

5.10. O Comité recomenda que a Comissão Europeia confira um perfil mais incisivo à política da infância e da juventude ⁽¹⁾, criando uma Direcção específica para a Infância

(1) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A exploração das crianças e o turismo sexual» (JO C 284 de 14.9.1998).

e Juventude no âmbito da Direcção-Geral da Educação e Cultura que teria, inicialmente, como principais funções dar forma concreta e implementar as medidas propostas no Livro Branco e executar o Programa *Juventude*.

5.11. O Comité solicita que a Comissão Europeia e o Conselho associem os países candidatos, tão cedo e tão amplamente quanto possível, não apenas à aplicação do Livro Branco, mas também ao debate sobre as perspectivas futuras da política de juventude da União Europeia.

5.12. Insta a Convenção sobre o Futuro da Europa a examinar em profundidade a questão do estatuto dos jovens na Europa e a dar um sinal claro a todas as forças sociais de que os jovens devem participar activamente no processo de construção de uma União Europeia alargada e mais democrática.

5.13. O Comité manifesta à Convenção sobre o Futuro da Europa a sua disponibilidade para facilitar a participação dos jovens e das suas organizações neste processo, tanto através dos seus três observadores na Convenção como mediante o apoio à anunciada «Convenção da Juventude».

5.14. O Comité considera que, no contexto da próxima revisão dos Tratados, se deveria incluir um artigo específico sobre a política de juventude no Tratado da Comunidade Europeia preceituando, pelo menos, que a Comissão deve promover a cooperação entre Estados-Membros em matéria de política de juventude, complementando as suas iniciativas quando necessário. Insta ainda o Conselho de Ministros responsável pela Juventude a apoiar esta proposta mediante uma resolução apropriada.

Bruxelas, 25 de Abril de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS