ISSN 1725-2482

Jornal Oficial

da União Europeia

C 61

46.º ano

14 de Março de 2003

Edição
em língua portuguesa

Comunicações e Informações

Número de informação

Índice

Página

I *Comunicações*

. . . . . .

II *Actos preparatórios*

Comité Económico e Social

393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002

2003/C 61/01 Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece procedimentos comunitários de autorização, fiscalização e farmacovigilância no que respeita aos medicamentos de uso humano e veterinário e institui uma Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos»,

— a «Proposta de directiva do Parlamento e do Conselho que altera a directiva 2001/83/CE que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano», e

— a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2001/82/CE que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos veterinários» 1

2003/C 61/02 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2001/83/CE no que diz respeito aos medicamentos tradicionais à base de plantas» 9

Preço: 34,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice *(continuação)*	Página
2003/C 61/03	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 — Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu»	14
2003/C 61/04	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 — Ciências da vida e biotecnologia — Uma Estratégia para a Europa»	22
2003/C 61/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à defesa contra subvenções e práticas tarifárias desleais, por parte de países não-membros da Comunidade Europeia, na prestação de serviços de transportes aéreos» (COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD))	29
2003/C 61/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 276/1999/CE que adopta um plano de acção comunitário plurianual para fomentar uma utilização mais segura da Internet através do combate aos conteúdos ilegais e lesivos nas redes mundiais» (COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD))	32
2003/C 61/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o programa plurianual de acções no domínio da energia: Programa "Energia Inteligente para a Europa" (2003-2006)» (COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD))	38
2003/C 61/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aditivos destinados à alimentação animal» (COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD))	43
2003/C 61/09	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 — Para uma estratégia temática de protecção do solo» (COM(2002) 179 final)	49
2003/C 61/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que rectifica o Regulamento (CE) n.º 2200/96 no que diz respeito à data de início do período transitório para o reconhecimento das organizações de produtores» (COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS))	52
2003/C 61/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 relativo ao financiamento da política agrícola comum» (COM(2002) 293 final — 2002/0125 (CNS))	54
2003/C 61/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O impacto do alargamento na UEM» ..	55

PT

(Continua na página 195)

Número de informação	Índice *(continuação)*	Página
2003/C 61/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal» (COM(2002) 175 final)	61
2003/C 61/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais» (COM(2002) 119 final — 2002/0061 (COD))	67
2003/C 61/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 e altera o Regulamento (CE) n.º 44/2001 em matéria de obrigação de alimentos» (COM(2002) 222 final — 2002/0110 (CNS))	76
2003/C 61/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Letónia e a Lituânia na via da adesão»	80
2003/C 61/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre o tema «Assistência financeira de pré-adesão — *Phare*, ISPA e *Sapard*»	93
2003/C 61/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Tendências, estruturas e mecanismos institucionais dos mercados internacionais de capitais»	105
2003/C 61/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro das regiões de montanha na União Europeia»	113
2003/C 61/20	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho (versão codificada)» (COM(2002) 336 final — 2002/0131 (COD))	123
2003/C 61/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de trabalho dos trabalhadores temporários» (COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD))	124
2003/C 61/22	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade e que altera a Directiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Directiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança», (COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD))	

(Continua na página seguinte)

— a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/48/CE do Conselho e a Directiva 2001/16/CE relativas à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu»,

(COM(2002) 22 final — 2002/0023 (COD))

— a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Ferroviária Europeia», e

(COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD))

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

(COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD)) 131

2003/C 61/23 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador"» (COM(2002) 412 final) 142

2003/C 61/24 Parecer do Comité Económico e Social sobre «Lisboa — Renovar a Visão?» 145

2003/C 61/25 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador» (COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD)) 154

2003/C 61/26 Parecer do Comité Económico e Social sobre «Transportes/Alargamento» 164

2003/C 61/27 Resolução destinada à Convenção Europeia 170

394.ª reunião plenária de 24 de Outubro de 2002

2003/C 61/28 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Segurança dos Transportes» 174

2003/C 61/29 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa plurianual (2003-2005) de acompanhamento do eEurope, difusão das boas práticas e reforço da segurança das redes e da informação (*Modinis*)» (COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS)) 184

2003/C 61/30 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia» (COM(2002) 514 final — 2002/0228 (CNS)) 187

2003/C 61/31 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Conselho relativa à prevenção dos riscos associados à toxicodependência» (COM(2002) 201 final — 2002/0098 (CNS)) 189

2003/C 61/32 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE tendo em vista prorrogar a possibilidade de autorizar os Estados-Membros a aplicarem taxas reduzidas de IVA a certos serviços de grande intensidade do factor trabalho» (COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS)) 193

2003/C 61/33 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1268/1999 relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão» (COM(2002) 519 final) 194

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

393.ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE SETEMBRO DE 2002

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece procedimentos comunitários de autorização, fiscalização e farmacovigilância no que respeita aos medicamentos de uso humano e veterinário e institui uma Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos»,**

— **a «Proposta de directiva do Parlamento e do Conselho que altera a directiva 2001/83/CE que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano», e**

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2001/82/CE que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos veterinários»**

(2003/C 61/01)

Em 7 de Janeiro de 2002, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 95.º e do n.º 4, alínea b), do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida dos correspondentes trabalhos preparatórios, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2002. O relator foi Christoph Fuchs.

O Comité adoptou, na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), por 112 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

0. **Síntese do parecer**

O Comité aprova, no seu princípio, as propostas da Comissão de revisão e evolução do direito comunitário no que respeita aos medicamentos de uso humano e veterinário. Dá grande importância ao reconhecimento de que a protecção da saúde humana e animal deve prevalecer sobre quaisquer outros domínios regulamentares.

O Comité

— apoia a Comissão nos seus esforços de aumentar a segurança dos medicamentos, proporcionando ao doente e consumidor uma melhor informação a respeito dos medicamentos, e de aumentar a farmacovigilância através da participação conjunta dos profissionais da saúde e dos doentes no levantamento dos riscos dos medicamentos;

— congratula-se com os esforços da Comissão no sentido de estimular o desenvolvimento de novos medicamentos e de disponibilizá-los, com a maior brevidade possível, para a terapia dos doentes. Interessa sobretudo garantir a protecção dos dados, por um lado, e, por outro, não aumentar desmesuradamente a concorrência entre os produtores de genéricos;

— entende que se preserva uma relação equilibrada entre os diferentes sistemas de autorização (autorização centralizada, autorização com reconhecimento recíproco e autorização nacional) e que, em princípio, se oferece aos requerentes o direito de opção entre os diferentes sistemas;

— considera necessários um melhoramento do aprovisionamento e da divulgação dos medicamentos veterinários, bem como um programa de incentivo ao desenvolvimento de medicamentos para as doenças de animais raras;

— recomenda uma distinção clara entre a definição de medicamento e de outros produtos, tais como medicinais, alimentares, complementos alimentares, cosméticos, etc.;

— apoia a intenção da Comissão de estender as normas sobre as «boas práticas de fabrico» às matérias-primas, em especial às substâncias activas;

— julga necessário harmonizar, nos Estados-Membros, as disposições sobre a obrigação de prescrição para os medicamentos;

— sugere a adesão da Comissão à Convenção Europeia sobre o *doping*, como contributo da Comunidade na luta contra o *doping* no desporto internacional.

1. **Antecedentes**

1.1. Com base no disposto no Regulamento (CEE) n.º 2309/93 [1], foi introduzido pela primeira vez, em 1 de Janeiro de 1995, um procedimento comunitário de autorização e de fiscalização dos medicamentos. Simultaneamente, a Agência Europeia de Avaliação dos medicamentos (a seguir denominada «Agência») deu início ao seu trabalho.

1.2. Com base no disposto no artigo 71.º do Regulamento acima referido, a Comissão elaborou um «Relatório sobre a experiência adquirida em resultado da aplicação dos procedimentos relativos à concessão de autorizações de introdução no mercado de medicamentos», que deverá servir de base para a evolução do direito farmacêutico.

1.3. A Directiva 2001/83/CE [2] do Parlamento Europeu e do Conselho veio codificar, por razões de transparência e clareza, as diferentes directivas sobre a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas aos medicamentos subsequentes à Directiva 65/65/CEE do Conselho de 26 de Janeiro de 1965 [3] e adaptar as formulações como consequência da codificação.

1.4. Pelas mesmas razões e com o mesmo objectivo, as diferentes directivas de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas aos medicamentos veterinários subsequentes à Directiva 81/851/CEE [4] foram abrangidas pela Directiva 2001/82/CE [2], estabelecendo um código comunitário para os medicamentos veterinários.

1.5. A Comissão apresenta três propostas para adaptação do direito comunitário com base no seu relatório sobre a experiência adquirida em resultado da aplicação dos procedimentos relativos à concessão de autorizações de introdução no mercado de medicamentos, devendo reformular o Regulamento (CEE) n.º 2309/93 em vigor e alterar as duas directivas emitidas recentemente, estabelecendo um código comunitário dos medicamentos de uso humano e dos medicamentos veterinários.

2. **Síntese das propostas da Comissão**

2.1. *Síntese da proposta de regulamento relativa aos medicamentos de uso humano*

2.1.1. Ultrapassando o enquadramento actual, a proposta prevê estender o procedimento centralizado de autorização dos medicamentos a todas as novas substâncias que surjam no mercado comunitário.

2.1.2. Tendo em conta o alargamento da Comunidade Europeia a novos Estados-Membros, a composição do comité científico deverá ser alterada, com apenas um representante de cada Estado-Membro.

2.1.3. O procedimento centralizado em si mesmo não deverá sofrer grandes alterações. Uma das alterações diz respeito ao procedimento de recurso, por parte do requerente, em relação ao parecer científico do Comité. Tal visa permitir resolver os problemas de avaliação do processo de autorização logo na sua fase técnica, acelerando assim o procedimento de autorização formal e evitando a interposição de acções em Tribunal. Esta é a resposta da Comissão à criticada morosidade do processo de decisão.

2.1.4. A Comissão propõe suprimir a obrigatoriedade da renovação quinquenal da autorização de entrada no mercado dos medicamentos.

2.2. *Síntese da proposta de regulamento relativo aos medicamentos veterinários*

2.2.1. No que se refere às questões processuais, grande parte das alterações foi harmonizada de acordo com alterações aos medicamentos de uso humano, procedendo-se a importantes alterações no campo de aplicação e na terminologia geral.

2.2.1.1. Deste modo, alterou-se a definição de medicamento veterinário, de forma a garantir a aplicação da Directiva aos produtos que têm de preencher os requisitos de qualidade, de segurança e de eficácia dos medicamentos, e acrescentaram-se novas definições, tendo em vista harmonizar e simplificar as relações no sector farmacêutico.

---

[1] JO L 214 de 24.8.1993.
[2] JO L 311 de 28.11.2001.
[3] JO P 22 de 9.2.1965; última alteração: JO L 229 de 15.8.1986.
[4] JO L 317 de 6.11.1981; última alteração: JO L 87 de 2.4.1992.

2.2.2. Prevê-se que a aplicação do procedimento centralizado seja adaptado às condições específicas da utilização de determinados medicamentos veterinários. Tal é válido, em particular, para a incidência regional de determinadas doenças infecciosas.

2.2.3. No campo dos medicamentos veterinários, é fundamental facilitar a utilização de outros produtos existentes, por exemplo os medicamentos de uso humano, no caso de, para uma determinada espécie animal ou doença, não estarem à disposição os medicamentos veterinários autorizados.

2.3. *Disposições relativas à Agência e disposições de carácter geral*

2.3.1. As alterações dizem respeito às adaptações das estruturas administrativas e científicas às novas tarefas.

2.3.2. A Comissão propõe reforçar e expandir sistematicamente o aconselhamento científico às empresas durante a fase de investigação e desenvolvimento no sector dos novos medicamentos, de forma a

— apoiar a investigação farmacêutica na Europa,

— colocar à disposição dos doentes europeus, com maior brevidade, medicamentos mais eficazes e

— estimular a actividade das pequenas e médias empresas.

2.3.3. A Comissão propõe participar, ao nível comunitário, no programa de uso compassivo.

2.3.4. A Comissão propõe que a Agência participe na cooperação científica internacional. A Agência deverá intensificar e desenvolver o seu apoio técnico e científico aos Estados-Membros e à Comissão.

2.3.5. Uma outra proposta visa prevenir ou resolver os conflitos entre os pareceres científicos da Agência e os de outros organismos científicos comunitários.

2.3.6. As alterações relativas à Agência e o próximo alargamento da Comunidade a novos Estados-Membros obrigam, segundo a Comissão, a uma adaptação da estrutura dos comités, bem como a uma alteração da composição do conselho de administração e à introdução de um conselho consultivo.

2.3.7. Por último, propõe-se a alteração das disposições gerais do regulamento de 1993 e a introdução de outras novas, no intuito de estabelecer a segurança jurídica indispensável e de garantir o bom funcionamento da Agência.

2.4. *Síntese da proposta de directiva relativa aos medicamentos de uso humano*

2.4.1. A definição de medicamento é adaptada, de forma a ter em conta as novas terapias e o seu modo particular de administração. Proceder-se-á a outras adaptações necessárias.

2.4.2. É introduzida uma definição para a noção do genérico e dos seus medicamentos de referência, é aperfeiçoada a protecção administrativa de dados e facilita-se a harmonização dos medicamentos de referência existentes.

2.4.3. A proposta prevê que os medicamentos não submetidos ao procedimento centralizado se sujeitem ao procedimento descentralizado ou ao reconhecimento mútuo, caso se pretenda a introdução no mercado em vários Estados-Membros. Como consequência das críticas expressas, os procedimentos deverão ser simplificados e facilitados.

2.4.4. Deverá aperfeiçoar-se a inspecção e o controlo do fabrico e da garantia de qualidade dos medicamentos. As disposições relativas ao respeito das «boas práticas de fabrico» deverão estender-se às matérias-primas, sobretudo às substâncias activas utilizadas como matérias-primas.

2.4.5. A farmacovigilância deve ser melhorada através do recurso intensivo às tecnologias da informação electrónicas e deve facilitar-se a troca de dados entre todos os agentes envolvidos na circulação de medicamentos e as autoridades.

2.4.6. Deve melhorar-se o acesso dos doentes à informação. A título experimental, também a informação de um número limitado de medicamentos sujeitos a prescrição médica deve ser autorizada.

2.5. *Síntese da proposta de directiva relativa aos medicamentos veterinários*

2.5.1. As definições adaptar-se-ão de modo análogo ao da proposta de Directiva relativa aos medicamentos de uso humano.

2.5.2. A proposta visa uma melhoria do aprovisionamento de medicamentos veterinários e uma solução para os problemas específicos da insuficiente disponibilidade de medicamentos veterinários, sem prejuízo da protecção da saúde e do consumidor.

3. **Objectivos**

3.1. O objectivo geral das propostas da Comissão é a evolução do direito comunitário dos medicamentos de uso humano e dos medicamentos veterinários à luz

— do «Relatório da Comissão sobre a experiência adquirida em resultado da aplicação dos procedimentos relativos à concessão de autorizações de introdução no mercado de medicamentos»

— da experiência adquirida entre os anos de 1995 e 2000 e

— da análise dos comentários das várias partes (entidades competentes dos Estados-Membros, associações profissionais de médicos e farmacêuticos, associações de doentes e de consumidores, associações da indústria farmacêutica).

3.2. De acordo com a Comissão, a revisão da legislação comunitária deve reger-se pelos seguintes objectivos:

3.2.1. Garantir um alto nível de protecção do cidadão europeu, sobretudo colocando à disposição dos doentes, no mais breve espaço de tempo possível, produtos mais inovadores e seguros e aperfeiçoando a fiscalização do mercado, graças ao reforço dos mecanismos de controlo e de farmacovigilância. Em relação aos medicamentos veterinários, deve atingir-se uma melhoria do nível de protecção da saúde animal através de, principalmente, um maior número de medicamentos disponíveis.

3.2.2. Conclusão do mercado único dos produtos farmacêuticos, respeitando as exigências da globalização, e estabelecimento de um quadro regulamentar que promova a competitividade da indústria europeia.

3.2.3. Responder aos desafios do próximo alargamento da União.

3.2.4. Maiores racionalização e simplificação possíveis do sistema, de forma a melhorar a sua coerência geral, a sua visibilidade e a transparência dos procedimentos.

3.3. As disposições comunitárias sobre a introdução no mercado dos medicamentos de uso humano e veterinários visam garantir a máxima protecção da saúde pública e permitir o bom funcionamento do mercado único. Antes de um novo medicamento poder ser introduzido no mercado, a sua qualidade, segurança e eficácia têm de ser comprovadas. Tais garantias devem continuar válidas aquando da efectiva introdução no mercado.

4. **Observações na generalidade**

4.1. O Comité considera de grande importância o reconhecimento de que a protecção da saúde humana e animal deve prevalecer sobre quaisquer outros domínios regulamentares. No seu princípio, acolhe favoravelmente as propostas da Comissão de revisão e evolução do direito comunitário na área dos medicamentos de uso humano e veterinários.

4.2. O Comité analisou cuidadosamente as propostas da Comissão, centrando o parecer no seguinte:

— segurança dos medicamentos para o doente e consumidor, o que implica uma informação compreensível e objectiva,

— promoção do desenvolvimento de novos e melhores medicamentos enquanto condição obrigatória para o progresso terapêutico,

— rápida disponibilidade de novos medicamentos,

— sistemas e procedimentos de autorização eficazes e equivalentes,

— controlo eficaz dos riscos através de um sistema global de farmacovigilância.

4.3. As alterações propostas pela Comissão serão, futuramente, de grande importância e alcance para

— o fornecimento de medicamentos seguros aos cidadãos europeus,

— a extensão das disposições aos novos Estados-Membros,

— o funcionamento do Mercado Único dos medicamentos,

— a concorrência internacional, em especial com os mercados dos EUA e do Japão.

4.4. O Comité tem plena consciência da complexidade da matéria a regulamentar. Tal aplica-se sobretudo à dificuldade em alcançar soluções equilibradas dada a sobreposição dos interesses legítimos:

— da protecção da saúde dos doentes e dos consumidores,

— das profissões do ramo da saúde,

— da investigação farmacêutica,

— da indústria farmacêutica e

— da comercialização de medicamentos.

4.5. As propostas que alteram o regulamento CE e adaptam as duas directivas, recentemente codificadas, relativas aos medicamentos de uso humano e medicamentos veterinários estão, no que se refere ao conteúdo e à forma, bem coordenadas e representam, no seu conjunto, um dispositivo legislativo coerente e transparente.

4.6. *A segurança dos medicamentos*

4.6.1. O Comité louva os esforços da Comissão no sentido de aumentar a transparência das informações relativas aos medicamentos. Tal justifica-se mais ainda numa altura em que os doentes desejam, cada vez mais, ter um papel activo nas decisões sobre a sua saúde. Obtendo informações de diversas fontes, tanto escritas como orais, necessitam de um aconselhamento, por parte do médico ou farmacêutico, sobre a utilização

e os riscos respectivos. Apela-se aos médicos, veterinários e farmacêuticos no sentido de informarem os consumidores e doentes a este respeito.

4.6.1.1. Nada há, portanto, a opor ao livre acesso, se assim o desejarem os profissionais da medicina ou do ramo farmacêutico, bem como os leigos, aos textos sobre o modo de emprego, de informação científica e aos relatórios de avaliação examinados e aprovados pelas autoridades competentes.

4.6.2. Estes textos, examinados e aprovados oficialmente pelas autoridades responsáveis pelo processo de autorização, já estão, em parte, acessíveis na internet, podendo os doentes considerá-los mais objectivos e, por conseguinte, mais fiáveis do que as informações de outras fontes. A possibilidade de obter informação objectiva, equilibrada e comparativa já é, por si só, extremamente importante, pois em alguns Estados-Membros já é possível encomendar medicamentos pela internet. Adicionalmente, salienta-se a necessidade de estudos que facilitem a compreensão e a legibilidade da informação relativa aos medicamentos destinada aos não profissionais.

4.6.3. Entre as informações sobre aos medicamentos examinadas pelas autoridades competentes — como o modo de utilização, bula, relatório de avaliação — e as frases publicitárias do marketing. Defende o esforço da Comissão de continuar a proibir a publicidade a medicamentos sujeitos a receita médica. Mesmo no caso das doenças em que, no interesse do paciente, é permitido fornecer informações, dentro de certas condições, sobre determinados medicamentos sujeitos a receita médica, estas informações devem ser objectivas e equilibradas, não devendo apresentar vantagens para além das informações oficiais do produto.

4.6.4. O Comité entende que os doentes poderão necessitar de informação suplementar sobre determinados medicamentos sujeitos a receita médica ou disponíveis sem receita. O Comité está consciente de que as bulas de todos os medicamentos são documentos públicos e de que diversas autoridades responsáveis pelos medicamentos as publicam nos seus sítios Web. Acresce que a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos publica no seu sítio Web tanto as bulas como uma Síntese das Características dos Produtos dos medicamentos autorizados através do procedimento centralizado. O Comité considera que é necessário aumentar a visibilidade e a acessibilidade desta informação autorizada e objectiva para os pacientes.

4.6.4.1. O Comité concorda com o princípio formulado pela Comissão de aumentar a informação disponível, especialmente no que se refere aos medicamentos sujeitos a receita médica. Considera, porém, que o n.º 2 do artigo 88.º da proposta de Directiva da Comissão não dá as necessárias garantias de uma informação completa, objectiva e comparativa, no interesse do paciente. A autoregulamentação do sector e o estabelecimento de linhas directrizes não parecem oferecer garantias suficientes de que a informação não se transformará em publicidade devido a falhas na aplicação do mecanismo de controlo.

4.7. *Promoção do desenvolvimento de medicamentos inovadores*

4.7.1. Em princípio, o Comité louva todos os esforços da Comissão no sentido de estimular o desenvolvimento de novos princípios activos nos medicamentos que representam uma condição essencial para o progresso terapêutico, bem como para o tratamento de doenças raras. De forma a colocar, tão cedo quanto possível, tais medicamentos ao serviço do tratamento, a assistência aos requerentes concedida antes da autorização pela autoridade competente e a redução do prazo dos procedimentos de controlo e administrativos necessários à autorização adquirem grande importância. Contudo, o Comité alerta para o facto de que a aceleração dos procedimentos técnicos não pode prejudicar a segurança dos medicamentos.

4.7.2. O Comité dá grande valor à protecção dos dados relacionados com os resultados das experiências em prol do desenvolvimento de novos medicamentos ou do alargamento do campo de aplicação de medicamentos já conhecidos.

4.7.2.1. Tendo em conta os elevados custos de desenvolvimento, há que aplicar diferentes formas de estímulos, e não apenas financeiras, que incentivem a indústria farmacêutica a desenvolver medicamentos inovadores, descobrir novas indicações terapêuticas e levar a cabo novas pesquisas sobre a dosagem terapêutica de medicamentos já conhecidos. Tal aplica-se sobretudo no caso da administração a determinadas categorias de doentes, como as crianças ou os idosos.

4.7.2.2. O Comité chama a atenção para a necessidade de a indústria tornar a bula convivial para os doentes. Deveria testar-se nos doentes se o modo de emprego é claro, legível e de fácil compreensão.

4.7.3. Deste ponto de vista, o Comité louva os esforços da Comissão no sentido de aumentar a protecção dos dados e concorda, em particular, com o facto de a referida protecção ser extensível aos dados que visam a descoberta de novas indicações terapêuticas para produtos já conhecidos; todavia, gostaria de que, para tais casos, o prazo de um ano fosse prolongado para dois anos.

Neste contexto, não deveria haver nenhuma diferença na duração da protecção dos dados entre os distintos sistemas de autorização dos Estados-Membros.

4.7.4. O Comité defende a proposta da Comissão no sentido de melhorar a situação concorrencial dos produtores de genéricos, possibilitando a constituição do processo de autorização ainda antes da expiração da protecção dos dados.

4.8. *Autorização de medicamentos*

4.8.1. O Comité considera que a distribuição de atribuições entre a Agência, que desempenha um papel central, e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos medicamentos mostrou-se, na generalidade, adequada. Neste processo, devem imperar a transparência e a clareza na definição de competências e na atribuição de responsabilidades.

4.8.2. De acordo com as regras da subsidiariedade, dever-se-ia optar pelo modo centralizado exclusivamente para as tarefas que, pela sua natureza, justifiquem um tratamento único pela Agência em nome de todos os Estados-Membros.

4.8.3. A autorização centralizada deveria restringir-se, essencialmente, aos medicamentos que, de acordo com a legislação em vigor, já foram, até à data, autorizados pela Agência. Os requerentes que queiram introduzir no mercado medicamentos com substâncias novas deveriam poder escolher livremente entre o sistema de autorização centralizada e descentralizada. Seria conveniente simplificar e, logo, tornar mais atractivo o procedimento descentralizado para o reconhecimento mútuo.

4.8.4. Interessaria interligar os bancos de dados nacionais. A coordenação da avaliação e do tratamento dos dados, incluindo os dados relativos à farmacovigilância, deveria inserir-se na área de competências da Agência.

4.8.5. Competiria à Agência a coordenação das decisões em matéria de segurança de cada Estado-Membro.

4.8.6. As autoridades nacionais responsáveis pelo sector dos medicamentos deveriam conservar a sua perícia técnica e manter-se aptos a exercer funções, de forma a, principalmente,

— garantir a segurança nacional em matéria de medicamentos,

— registar e avaliar os riscos e coordenar as medidas nacionais,

— permitir autorizações nacionais,

— estimular o reconhecimento mútuo de autorizações,

— controlar a circulação de medicamentos,

— observar as particularidades nacionais dos usos sobre prescrição e do mercado do medicamento,

— aconselhar o governo do respectivo Estado-Membro,

— apoiar tecnicamente a Agência no exercício das suas atribuições e

— sensibilizar a opinião pública no sentido de alcançar uma utilização inteligente dos medicamentos, envolvendo no processo grupos de pacientes e os profissionais de saúde.

4.8.7. O Comité considera possível e desejável uma divisão do trabalho, através da especialização, entre as autoridades nacionais responsáveis pelo sector dos medicamentos.

4.9. *Farmacovigilância*

4.9.1. O Comité louva a intenção da Comissão de, por meio das modernas tecnologias da informação, melhorar a farmacovigilância. Todos os que lidam com medicamentos no seu quotidiano (médicos, veterinários, farmacêuticos) deveriam participar activamente nas resoluções sobre os riscos ligados aos medicamentos e respectiva recolha de informação, bem como ser integrados na rede de informação. Também os doentes deveriam envolver-se, em parceria, no sistema de levantamento dos riscos ligados aos medicamentos.

4.9.2. O Comité louva a decisão da Comissão de excluir das propostas as disposições que, acima de tudo, se referem aos custos dos medicamentos e ao respectivo reembolso pelos sistemas de segurança social. Tais disposições não se enquadrariam no presente dispositivo regulamentar. Contudo, refira-se que os diferentes custos dos medicamentos e o respectivo reembolso exercem uma profunda influência sobre o mercado comum dos medicamentos e a concorrência. Por esta razão, o Comité incentiva a Comissão, no interesse dos doentes, a prosseguir os seus esforços no sentido do aperfeiçoamento do mercado único dos medicamentos.

5. **Observações na especialidade**

5.1. A definição do termo «medicamento» presente na proposta de Directiva relativa aos medicamentos para uso humano surge em sentido lato, podendo conduzir a diferentes interpretações e aplicações nos vários Estados-Membros. A Comissão tentou precisar o termo «medicamento» tendo em conta os novos métodos terapêuticos. No entender do Comité, deveria ficar claro que os produtos de origem vegetal com suposta indicação terapêutica devem ser considerados medicamentos. A definição deve estabelecer uma distinção mais clara em relação aos outros produtos, em particular aos produtos medicinais, aos alimentos (incluindo os complementos alimentares) e cosméticos, pois as consequências jurídicas resultantes de uma classificação em diferentes categorias são consideráveis. Do mesmo modo, na perspectiva da circulação transfronteiriça dos produtos entre os Estados-Membros, interessa minimizar, tanto quanto possível, as diferenças nacionais na classificação entre as diversas categorias legais, de forma a garantir segurança jurídica tanto aos consumidores como aos agentes económicos envolvidos.

5.2. A proposta da Comissão prevê que a autorização para a introdução no mercado de um medicamento não requeira uma avaliação quinquenal e que, por conseguinte, seja dispensável solicitar o prolongamento da autorização. É sobretudo o reforço da farmacovigilância que justifica tal medida.

5.2.1. Parece ao Comité que a referida proposta vai demasiado longe. De facto, o Comité, em sintonia com a Comissão, julga desnecessário solicitar prolongamento ao fim de cinco anos, pois, nesse intervalo, pode haver uma adaptação ao estado da ciência e da técnica, através da alteração aos documentos de autorização. Todavia, em regra, esta deveria limitar-se a alterações pontuais relacionadas com a qualidade ou a inocuidade do medicamento. Não há qualquer dúvida de que a proposta em causa conduziria à simplificação administrativa. Ao Comité parece-lhe, no entanto, desejável uma avaliação da autorização e da adaptação dos dados à situação dos conhecimentos científicos no que se refere à qualidade, eficácia e inocuidade no termo de um período maior. Deste modo, considera razoável o compromisso de realizar uma tal avaliação com uma periodicidade de dez anos.

5.3. O Comité não concorda com a anulação da autorização de introdução no mercado para os casos em que esta não é utilizada nos dois anos subsequentes à concessão da autorização. Por razões de transparência do mercado, uma tal medida parece, de facto, apropriada; todavia, como demonstram experiências semelhantes, é tão difícil comprovar os factos como pôr as medidas em prática.

5.4. O Comité defende as propostas que visam regular o chamado «uso compassivo», que garante aos doentes o recurso a medicamentos inovadores; estes, embora ainda não autorizados, encontram-se em pleno exame clínico ou após o seu término, ainda antes da concessão da autorização do medicamento. Todavia, o Comité chama a atenção para o facto de ser impreterível evitar que a colocação à disposição de medicamentos não autorizados se torne incontrolável. Por esta razão, o presente regulamento deveria limitar-se aos casos extremamente necessários. Neste contexto, o Comité lembra que o tratamento de doentes com medicamentos ainda não autorizados requer uma definição do regime de reembolso dos custos por parte dos sistemas de segurança social.

5.5. O Comité defende a extensão às substâncias activas das disposições sobre boas práticas de fabrico e de controlo da qualidade. A sua introdução conduzirá ao aumento da qualidade dos medicamentos. Há já muitos anos que os Estados-Membros reconhecem esta necessidade. A Farmacopeia Europeia já contém o respectivo pedido.

5.6. O Comité acolhe favoravelmente os esforços da Comissão no sentido de estender e melhorar o aprovisionamento de medicamentos veterinários. Tal aplica-se em especial aos casos em que há falta de medicamentos autorizados para indicações especiais ou em que há uma necessidade regional de aprovisionamento de medicamentos (p. ex. vacinas especiais, medicamentos para responder às urgências).

5.7. Na opinião do Comité, é confusa a proposta da Comissão de tornar obrigatória uma receita veterinária para as fórmulas oficinais destinadas a animais (artigo 67.º, n.º iv, alínea d) da proposta que altera a Directiva 2001/82/CE). Por definição, as preparações oficinais são efectuadas nas farmácias, de acordo com uma fórmula indicada na farmacopeia relevante. O Comité não vê justificação para tal alteração, que colidiria com a legislação comunitária e nacional vigente e se não justifica por razões de saúde pública.

6. **Propostas adicionais**

6.1. O Comité manifesta alguma preocupação, como o fez já em todos os pareceres anteriores, com o facto de ainda haver um longo caminho a percorrer até à concretização da livre circulação dos medicamentos e à harmonização progressiva das condições de acesso aos medicamentos por parte de todos os cidadãos da Comunidade Europeia.

6.2. Por conseguinte, o Comité exorta novamente a Comissão a fazer progredir a legislação comunitária, de forma a poder alcançar os objectivos necessários, formulados já há largo tempo no seu parecer de iniciativa «O papel da União Europeia no que diz respeito a uma política farmacêutica que responda às necessidades dos cidadãos — Melhorar a assistência, relançar a investigação inovadora, controlar as despesas de saúde» [1]. Tomando em consideração o desenvolvimento do sector, o Comité gostaria de voltar a referir alguns aspectos aos quais uma política comunitária no sector dos medicamentos já não pode renunciar.

6.3. O Comité recomenda em particular que, dentro de um período razoável, se proceda à harmonização da rotulagem e da literatura que acompanha os medicamentos autorizados antes da Directiva 92/27/CEE, tendo em vista pôr fim às diferentes apresentações para o mesmo produto, o que actualmente ocorre nos Estados-Membros. O Comité considera particularmente urgente proceder à harmonização do resumo das características dos produtos e da literatura que acompanha os medicamentos genéricos. Para além da normalização das bulas, o Comité considera indispensável uma melhor aplicação das recomendações, como prevê a Directiva 92/27/CEE, de modo a poder utilizar os medicamentos com base em informações mais detalhadas e mais compreensíveis.

---

[1] JO C 14 de 16.1.2001.

6.4. O Comité constata que os diversos mecanismos de fixação de preços e sistemas de reembolso são os principais responsáveis pela fragmentação do mercado único, embora reconheça que os Estados-Membros tenham de zelar pelas suas próprias despesas no sector dos medicamentos. Todavia, este problema tem de ser enfrentado se se quiser garantir a competitividade da indústria farmacêutica europeia. Assim sendo, o Comité exorta a Comissão a manter-se firme na obtenção de resultados mais satisfatórios do que os alcançados pelo grupo farmacêutico de alto nível G-10.

6.5. O Comité acolhe favoravelmente a revisão prevista da Directiva 89/105/CEE relativa à transparência, pois os sistemas de autorização e de fixação de preços em vigor em alguns Estados-Membros demonstraram falta de transparência e não observaram os objectivos fundamentais da actual reforma dos procedimentos comunitários.

6.6. Tendo em conta o aumento da circulação de pessoas entre os Estados-Membros e de forma a garantir aos doentes um sistema de protecção de saúde homogéneo, o Comité recomenda que, progressivamente, se introduza nos Estados-Membros um sistema homogéneo de prescrição obrigatória. Os critérios gerais de classificação das substâncias e preparados sujeitos a prescrição médica já estão estabelecidos na Directiva de Codificação [1]. Os referidos critérios não são aplicados pelos Estados-Membros uniformemente, o que desorienta os cidadãos e, no caso da segurança farmacêutica, provoca o sentimento de insegurança. Através de regulamentação comunitária, poder-se-ia concretizar a obrigação de prescrição para as substâncias e preparados. De forma a evitar repercussões involuntárias sobre os sistemas de segurança social, as regras harmonizadas deveriam aplicar-se exclusivamente aos medicamentos introduzidos no mercado após a entrada em vigor do regulamento CE.

6.7. O Comité considera importante oferecer apoio comunitário na luta contra o *doping* no desporto internacional [2], recomendando, por conseguinte, a adesão formal da Comissão à Convenção Europeia contra o *doping* de 16 de Novembro de 1989. Com referência à lista em anexo desta Convenção, deveria ainda interditar-se a introdução no mercado, a administração a terceiros ou a prescrição médica de medicamentos com fins de *doping* desportivo.

6.8. O Comité recomenda, também para os medicamentos veterinários, a elaboração e concretização de um programa de desenvolvimento de medicamentos para doenças veterinárias raras, a exemplo do que já acontece com os medicamentos de uso humano [3].

---

[1] Artigo 71.º da Directiva 2001/83/CE de 6.11.2002 (JO L 311 de 28.11.2001); ver parecer CES, JO C 368 de 20.12.1999.

[2] Ver Comunicação da Comissão ao Conselho de Ministros, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões — Plano comunitário de apoio à luta contra a dopagem no desporto (COM(1999) 643), parecer CES, JO C 204 de 18.7.2000.

[3] Ver parecer CES (ponto 3.1.7) sobre proposta de regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos medicamentos órfãos (COM(98) 450 final), JO C 101 de 12.4.1999.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 2001/83/CE no que diz respeito aos medicamentos tradicionais à base de plantas»

(2003/C 61/02)

Em 22 de Fevereiro 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 sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2002, sendo relator P. Braghin.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 124 votos a favor e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de Directiva diz expressamente respeito aos medicamentos à base de plantas de utilização consolidada no tempo (definidos como «tradicionais»), e não à utilização de substâncias ou preparações à base de plantas não conformes à definição de medicamento que consta da proposta de Directiva que altera a Directiva 2001/83/CE [1], isto é, substâncias ou preparações que não tenham «propriedades curativas ou preventivas relativas a doenças humanas» ou a capacidade de «restaurar, corrigir ou modificar as funções fisiológicas no homem» [2].

1.2. O mercado das substâncias e preparações à base de plantas (plantas inteiras, partes de plantas, algas, fungos e líquenes e respectivas preparações obtidas submetendo as substâncias derivadas de plantas a diversos tratamentos) apresenta uma evolução rápida e não está ainda regulamentado de forma satisfatória em alguns Estados-Membros, verificando-se nesse mercado a presença crescente de substâncias não tradicionais na Europa, amiúde associada à difusão de abordagens terapêuticas não convencionais, provenientes de outras culturas.

1.3. Tal evolução está ligada a múltiplos factores, que vão da ideia de que o que é «natural» envolve menos riscos para a saúde à insatisfação com alguns tratamentos farmacológicos correntes para patologias menores, da presença em canais de distribuição alternativos (ervanárias, lojas de produtos dietéticos, vendas à distância, especialmente através da Internet, etc.) à vontade crescente dos doentes de «agirem por conta própria». É particularmente atractiva para o grande público a apresentação de tais produtos como produzindo efeitos benéficos sobre a saúde ou o aspecto físico em todos os meios de comunicação, mas sobretudo na imprensa destinada a categorias da população sensíveis a esse tipo de publicidade, e também nos pontos de venda, através de folhetos aparentemente de tipo científico. Não raro, porém, as propriedades enaltecidas não estão documentadas, as associações resultam de deduções sobre possíveis sinergias de acção, mais do que de estudos científicos, e a sua utilização nem sempre respeita a posologia, na convicção errada de que um produto de ervanária não comporta qualquer risco para a saúde.

1.4. É conveniente que o uso de substâncias e preparações à base de plantas seja regulamentado quanto antes, de forma a evitar riscos para a saúde dos cidadãos (associados à qualidade nem sempre satisfatória do processo de preparação, à contaminação química, física ou biológica das matérias-primas, à possível presença de plantas indesejadas, para além da interacção com alimentos ou medicamentos que, muitas vezes, não são do conhecimento do consumidor) e também para evitar comportamentos desleais no âmbito da concorrência ou restrições injustificadas ao mercado livre.

1.5. A situação jurídica e prática de tais produtos nos Estados-Membros é muito díspar. Seria desejável uma intervenção mais global a nível comunitário para uma melhor protecção da saúde pública e para uma circulação livre e não distorcida destes produtos na UE, para eliminar os vazios legislativos e as diversas «zonas cinzentas» existentes na domínio dos produtos dietéticos, dos complementos alimentares, dos produtos de ervanária e dos medicamentos derivados

[1] A Directiva 2001/83/CE (JO L 311 de 28.11.2001) estabelece um novo código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano, reunindo num só texto as anteriores directivas relativas a todas as especialidades farmacêuticas, que são, por consequência, revogadas. A Comissão apresentou, em 26.1.2001, a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a aludida directiva, seja no que concerne às especialidades farmacêuticas para uso humano, seja no que respeita aos medicamentos veterinários (documento COM(2001) 404 final).

[2] Alteração proposta no artigo 1.º da Directiva 2001/83/CE (COM(2001) 404 final).

de plantas, ou para regulamentar ou, pelo menos, harmonizar a referência a pretensos benefícios para a saúde ou à melhoria do bem-estar que, por vezes, dão lugar a mal-entendidos junto do consumidor ou mesmo a comportamentos enganosos ou fraudulentos por parte dos produtores.

1.6. O CESE compraz-se, pois, com a proposta da Comissão, que visa harmonizar a situação dos medicamentos tradicionais à base de plantas, preenchendo assim uma lacuna da legislação existente. Recomenda, todavia, que se encurtem os prazos para a apresentação de propostas que regulamentem todo o sector das substâncias à base de plantas.

2. **Conteúdo da proposta da Comissão**

2.1. A proposta de Directiva visa alterar a Directiva 2001/83/CE [1] no que diz respeito aos medicamentos tradicionais à base de plantas, cuja situação jurídica e prática nos Estados-Membros é muito díspar, prevendo um procedimento de registo especial sem que sejam necessárias as informações e os documentos relativos a testes e ensaios de segurança e eficácia exigidos na aludida directiva. Com efeito, não existem publicações científicas suficientes sobre muitos destes medicamentos nem se justifica a realização de novos testes e ensaios, visto que a utilização tradicional dos medicamentos em questão é suficiente para que se possam extrair conclusões fidedignas sobre a sua segurança e eficácia.

2.2. O principal objectivo da proposta de Directiva é a criação de um enquadramento jurídico harmonizado aplicável aos medicamentos tradicionais à base de plantas, introduzindo as disposições consideradas indispensáveis para que se alcance um grau de harmonização suficiente e se assegure simultaneamente a protecção integral da saúde pública, no respeito dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.

2.3. O âmbito de aplicação abrange os medicamentos tradicionais à base de plantas que não podem ser autorizados de acordo com o procedimento de registo normal ou simplificado. A proposta estabelece os requisitos relativos às indicações terapêuticas, vias de administração, dosagem especificada e período mínimo de utilização tradicional, confirmando ainda a necessidade de documentação adequada sobre os resultados dos testes físico-químicos, biológicos ou microbiológicos e sobre a qualidade do medicamento para que a autorização possa ser concedida (requisitos idênticos aos da Directiva 2001/83/CE). Define ainda as circunstâncias em que o pedido de registo deve ser recusado.

2.4. Estabelece-se que o procedimento de reconhecimento mútuo não pode ser aplicado ao registo de medicamentos tradicionais à base de plantas e convidam-se os Estados-Membros a terem devidamente em conta as autorizações ou registos concedidos a um dado produto. Para facilitar a apresentação dos pedidos de autorização, prevê-se a elaboração de uma lista das substâncias derivadas de plantas que satisfaçam os requisitos definidos.

2.5. Prevê-se ainda a obrigação de incluir na rotulagem, na bula e em todas as formas de publicidade a informação de que o produto é um medicamento tradicional à base de plantas cuja eficácia não foi clinicamente comprovada.

2.6. No âmbito da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos, será criado um novo Comité dos Medicamentos à Base de Plantas, incumbido de examinar as questões científicas relativas aos medicamentos e às substâncias derivadas de plantas, que deverá trabalhar em total coerência com o Comité das Especialidades Farmacêuticas. Entre as tarefas deste comité está expressamente prevista a elaboração de monografias comunitárias (que constituirão a base de quaisquer pedidos ao abrigo das novas disposições) e da lista de substâncias derivadas de plantas que podem ser consideradas medicamentos tradicionais à base de plantas.

3. **Observações**

3.1. *Harmonização e mercado interno*

3.1.1. O Comité concorda com a necessidade de uma intervenção que permita harmonizar progressivamente o quadro regulamentar dos medicamentos tradicionais à base de plantas e, sobretudo, assegurar a saúde e segurança dos cidadãos. Trata-se, com efeito, de eliminar a «zona cinzenta» existente em torno de medicamentos de longa data e de uso consolidado, por vezes anteriores à primeira Directiva comunitária relativa às especialidades farmacêuticas.

3.1.2. A inclusão explícita dos medicamentos tradicionais à base de plantas na legislação relativa aos medicamentos para uso humano, recentemente codificada [1], favorece seguramente uma maior protecção da saúde e segurança do cidadão, na medida em que impõe a observância de normas mínimas de qualidade na produção, a harmonização e a coerência dos sistemas de farmacovigilância e, portanto, uma recolha mais eficaz de indicações sobre eventuais efeitos secundários negativos, bem como comportamentos harmonizados das autoridades nacionais em relação à classificação de produtos correspondentes que não são considerados medicamentos em todos os países.

[1] A Directiva 2001/83/CE (JO L 311 de 28.11.2001) estabelece um novo código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano, reunindo num só texto as anteriores directivas relativas a todas as especialidades farmacêuticas, que são, por consequência, revogadas.

3.1.3. O CESE considera a proposta oportuna e tempestiva, inclusivamente em relação aos países candidatos, alguns dos quais têm tradições terapêuticas específicas com medicamentos à base de plantas, e convida a Comissão a ponderar a eventual necessidade de acordos transitórios neste domínio específico e a identificar os aspectos particulares que é conveniente incluir no acervo comunitário.

3.1.4. O CESE concorda com a necessidade de manter no mercado os medicamentos tradicionais à base de plantas que, apesar da sua longa tradição, não cumprem os requisitos da actual regulamentação, e considera positivo o facto de que, com a sua inclusão, para todos os efeitos, na Directiva 2001/83/CE, ficarão submetidos às mesmas condições que asseguram a segurança e a qualidade de todos os medicamentos para uso humano.

3.1.5. O CESE considera, todavia, que a proposta não elimina todas as dificuldades existentes, que fazem com que o mercado interno deste tipo de produtos seja excessivamente diversificado e careça de normas comuns ou, pelo menos, harmonizadas. Em seu entender, é desejável uma intervenção mais incisiva para facilitar a comercialização dos produtos em questão em países que não aqueles em que foram inicialmente comercializados e ou autorizados, desde que cumpram os requisitos mínimos estabelecidos na proposta.

3.1.6. O CESE considera outrossim que a situação real do mercado não está a ser enfrentada de forma adequada. Produtos correspondentes na sua essência são classificados como medicamentos em alguns Estados-Membros e, noutros, como produtos alimentares. O CESE espera que, nos casos que suscitem dúvidas, seja aplicado o princípio de precaução, classificando-se os produtos em questão como medicamentos tradicionais à base de plantas em toda a UE, de forma a assegurar um maior controlo da qualidade e segurança dos mesmos.

3.2. *Definições*

3.2.1. A definição de «medicamento à base de plantas» não se afigura adequada para resolver as actuais divergências entre Estados-Membros. Em primeiro lugar, fala-se de «substâncias activas» como se as mesmas fossem facilmente identificáveis na sua especificidade. Ora, todos estes medicamentos contêm diversas substâncias activas cujas propriedades terapêuticas nem sempre estão definidas, nem podem sê-lo com exactidão, e cujo efeito sinérgico é amiúde impossível de demonstrar. Em segundo lugar, definem-se de forma muito ampla e, portanto, genérica as «preparações à base de plantas», sem realçar as características necessárias e suficientes que permitem a utilização desta denominação e a consequente comparação entre medicamentos obtidos a partir da mesma planta.

3.2.2. O CESE considera que se trata de um aspecto de particular importância, nomeadamente para diferenciar as preparações derivadas da mesma planta que são classificadas como medicamentos das que não são consideradas como tais, visto a concentração e a dosagem da substância activa não produzirem os efeitos terapêuticos que justificam a sua classificação como «medicamento».

3.2.3. A definição de «substâncias derivadas de plantas» e de «preparações à base de plantas» contidas nos novos pontos 31 e 32 respectivamente, apresenta discrepâncias em relação à definição de substâncias derivadas de plantas que figura no art. 1.º, n.º 3 da Directiva 2001/83/CE.

3.2.4. Outra lacuna é o facto de não se indicar se podem ser consideradas «medicamentos tradicionais à base de plantas» as especialidades que contenham não apenas uma ou mais substâncias derivadas de plantas, uma ou mais preparações à base de plantas ou uma associação das mesmas, mas também outros ingredientes não derivados de plantas como, por exemplo, vitaminas, minerais ou substâncias minerais.

3.2.5. É, pois, conveniente completar o art. 1.º (30), aditando no final: «ou em combinação com ingredientes não derivados de plantas». O CESE entende que tais produtos devem ser incluídos nos medicamentos tradicionais à base de plantas sempre que a acção farmacológica prevalecente resulte das substâncias derivadas de plantas ou das preparações à base de plantas que contenham, isto para evitar que subsista uma vasta «zona cinzenta» no mercado farmacêutico.

3.2.6. O CES considera que a definição do conceito de medicamentos «correspondentes» (art. 16.º C, n.º 2), que se caracterizam por possuírem as mesmas substâncias activas e uma dosagem equivalente, é insuficiente ou, pelo menos, de difícil aplicação, a menos que se especifique que se trata de substâncias derivadas da mesma planta.

3.2.7. A este respeito, o CESE considera que é conveniente fazer referência às monografias existentes nas farmacopeias oficialmente reconhecidas, que permitem definir como produtos correspondentes os que utilizam substâncias vegetais cujas características se inserem nas especificações das monografias das farmacopeias. Considera-se, pois, conveniente uma referência a essas farmacopeias neste contexto.

3.2.8. O CESE considera conveniente que, no final do décimo primeiro considerando, se elimine «excepto caso haja objecções importantes em termos de saúde pública», que

induziu consideráveis divergências de aplicação e abusos, desde que a própria monografia estabeleça explicitamente as condições para uma utilização com toda a segurança.

3.3. *Período de utilização e outros aspectos processuais*

3.3.1. O requisito de utilização terapêutica ao longo de um período de trinta anos parece excessivo, já que uma utilização consolidada durante o dobro do tempo suficiente para um registo simplificado, isto é, ao longo de um período de vinte anos, pode ser considerada adequada para garantir um bom nível de segurança de utilização. O Comité concorda, todavia, com o facto de se prever a possibilidade de completar esse período graças a uma utilização consolidada num país extracomunitário pelo menos equivalente à registada na UE, o que permite garantir o enriquecimento do arsenal terapêutico com plantas de origem extraeuropeia.

3.3.2. Em caso de utilização consolidada nos países candidatos, é conveniente que, com a sua adesão à UE, se prevejam expressamente normas transitórias capazes de favorecer a utilização dos seus medicamentos tradicionais à base de plantas e, simultaneamente, garantir uma qualidade e uma segurança equivalentes às que já existem na União.

3.3.3. O indeferimento de um pedido de registo (art. 16.º E) prevê especificamente as condições que devem verificar-se para o efeito. O CESE espera que, se o produto for recusado por ser potencialmente nocivo nas condições normais de utilização previstas, se preveja a adopção de medidas imediatas para retirar do mercado o produto em questão e produtos correspondentes comercializados noutros Estados-Membros, bem como a publicação adequada e motivada da decisão de recusa, e se defina um procedimento de arbitragem em caso de divergência entre autoridades nacionais.

3.4. *Comité dos Medicamentos à Base de Plantas*

3.4.1. O CESE concorda com a proposta de criação de um Comité dos Medicamentos à Base de Plantas no âmbito da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos, que terá duas tarefas principais: elaborar uma lista das substâncias derivadas de plantas com as informações necessárias para a sua utilização segura e estabelecer monografias comunitárias que possam ser utilizadas como base de quaisquer pedidos de autorização.

3.4.2. O CESE considera, todavia, oportuno estabelecer prazos para a execução das aludidas tarefas, de forma que o quadro de referência para todos os operadores do sector fique estabelecido num período de tempo razoável.

3.4.3. Espera-se que, aquando da elaboração das monografias comunitárias, o dito comité tenha em conta o que já existe nas farmacopeias oficiais, que resulta de um trabalho mais que secular, e que tal possa conduzir à criação de uma base de dados sobre as plantas medicinais e sua utilização segura, nomeadamente no que respeita às contra-indicações e às interacções farmacológicas.

3.4.4. Na opinião do CESE, para que os objectivos declarados de protecção da saúde e de livre circulação dos medicamentos à base de plantas possam ser atingidos, o comité deveria ser igualmente incumbido da avaliação da documentação existente sobre estes produtos e da análise dos resultados da farmacovigilância, particularmente no que diz respeito às interacções com alimentos e medicamentos, para além de lhe ser atribuída a responsabilidade de arbitragem em caso de diferendo entre as autoridades nacionais.

3.4.5. As responsabilidades do comité deveriam ficar mais claramente definidas no que concerne à avaliação de todos os medicamentos obtidos a partir de substâncias derivadas de plantas (e não apenas os tradicionais), ao eventual parecer científico prévio a emitir quando solicitado e ao carácter vinculativo dos seus pareceres e das listas e monografias que deve elaborar, dado o seu carácter institucional.

3.4.6. O CESE salienta que, relativamente ao quadro regulamentar geral, é incoerente o facto de as deliberações do comité (inclusão ou supressão de itens da lista de substâncias derivadas de plantas e elaboração de monografias) serem vinculativas para os titulares do registo sem que haja uma decisão comunitária que torne as referidas listas e monografias vinculativas no território da UE. Desta forma, corre-se o risco de que os trabalhos do Comité dos Medicamentos à Base de Plantas sejam considerados pareceres científicos não vinculativos e percam toda a sua eficácia por não serem reconhecidos pelas autoridades nacionais, que continuam a ser soberanas nas decisões relativas às autorizações e aos registos de medicamentos.

3.5. *Classificação e rotulagem*

3.5.1. Afigura-se conveniente que a alínea a) do art. 16.º A seja simplificada, aludindo apenas a «indicações consolidadas pelo uso que possibilitem a comercialização sem prescrição médica».

3.5.2. Dado que os medicamentos tradicionais à base de plantas são vendidos sem prescrição médica, é essencial que a bula seja clara, simples, legível e completa no atinente às advertências, contra-indicações e interacções conhecidas, de maneira a constituir um guia para a sua utilização racional. O CESE considera conveniente que o Comité dos Medicamentos à Base de Plantas tenha também em conta estes aspectos ao elaborar as monografias.

3.5.3. O CESE considera ainda que importa preceituar na Directiva que o rótulo deve conter a definição exacta do produto (por exemplo, se se trata de droga em pó ou de extracto seco ou mole, como foi estandardizado, etc.), já que os diversos tratamentos a que é sujeito podem alterar a biodisponibilidade dos princípios activos.

3.5.4. A bula e a embalagem devem referir claramente a conveniência de consultar um médico, um farmacêutico ou um profissional qualificado no domínio da ervanária, caso os sintomas persistam. O CESE considera que, na alínea b) do art. 16 G, se deveria incluir as explicitações supracitadas para melhor orientação dos doentes.

3.5.5. A rotulagem prevista para tais medicamentos não se afigura adequada às características dos mesmos, porquanto, por um lado, se fala de uma indicação específica no singular, quando normalmente existem diversas indicações específicas, e, por outro lado, a expressão «a eficácia do medicamento não foi clinicamente comprovada» poderia suscitar dúvidas injustificadas do consumidor quanto à segurança do produto e provocar a transferência da procura para derivados vegetais ainda menos documentados e controlados.

3.5.6. A alínea a) do art. 16.º G, relativa à rotulagem e à bula, deveria ser alterada como segue: «o produto é um medicamento à base de plantas para utilização tradicional com determinadas indicações, cuja eficácia se baseia exclusivamente na utilização e experiência de longa data».

3.5.7. O CESE considera conveniente aditar, no n.º 3, segundo parágrafo, do art. 16.º H, o seguinte: «O titular do registo pode, porém, fazer referência a outras monografias de farmacopeias oficiais e a publicações e dados de apoio, se for caso disso.».

Bruxelas, 18 de Setembro 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 — Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu»

(2003/C 61/03)

Em 15 de Novembro de 2001, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2002, sendo relator G. Liverani.

Na 393.ª reunião plenária, realizada em 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 123 votos a favor e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Situação geral: reflexões sobre o conceito de proximidade

1.1. Os recentes acontecimentos e o aumento das tensões internacionais em pontos do mundo particularmente «arriscados» desde o ataque terrorista emblemático de 11 de Setembro, mostraram, pelo seu dramatismo, até que ponto a paz, a compreensão e a coexistência pacífica entre os povos, bem como a segurança dos transportes e das pessoas, têm influência na dinâmica do desenvolvimento turístico.

1.1.1. O fluxo turístico é muito sensível a estes valores, cuja ausência tem graves consequências quantificáveis no curto prazo, mas também mudanças a nível dos hábitos, do estilo de vida, das viagens e das férias a mais longo prazo.

1.1.2. O turismo (de lazer e de negócios) desenvolve-se quando as relações internacionais são harmoniosas e se estabelece um clima de fraternidade, de cooperação e de intercâmbio entre os diferentes povos e culturas.

1.1.3. Nas relações internacionais, vai-se insinuando uma desconfiança de fundo, ou seja, há sinais de desconfiança que podem prejudicar irremediavelmente as relações e os intercâmbios entre os povos e entre as pessoas. É necessário impedir que se criem fossos intransponíveis entre os países do Norte e do Sul do planeta, entre o Este e o Oeste. Em vez disso, este é o momento de construir pontes, reforçar as relações internacionais, restaurar a confiança e a segurança, dando assim uma resposta inteligente e eficaz ao terrorismo internacional, cujo desígnio criminoso é lançar o pânico e subverter o senso comum e a vida quotidiana das pessoas.

1.2. Não há dúvida, porém, de que se iniciou uma fase em que o turismo para destinos exóticos e longínquos corre o risco de contracção (insegurança do transporte aéreo, instabilidade política, etc.), apesar dos primeiros sinais de recuperação. Por estas razões, a preferência irá cada vez mais para o «turismo de proximidade», facilitado também pela moeda única. Neste contexto, adquire maior relevância a valorização dos destinos e das identidades locais que formam o extraordinário caleidoscópio europeu. Os sistemas turísticos locais europeus podem desempenhar um papel importante nesta fase para:

— restaurar, nas comunidades locais, a confiança no encontro, no intercâmbio entre culturas e entre pessoas diferentes;

— tranquilizar os mercados, tanto o mercado único europeu como os mercados ultramarinos, quanto à segurança dos destinos europeus e à serenidade das férias;

— potenciar a capacidade de acolhimento e a predisposição para a hospitalidade das cidades europeias, sejam elas grandes, médias, pequenas ou muito pequenas;

— valorizar as inúmeras identidades locais, os patrimónios culturais e artísticos, as populações locais, os tesouros enogastronómicos, a comida e as tradições, os ambientes sociais e naturais, as paisagens, os ritmos de vida e de relacionamento e uma relação mais harmoniosa com o espaço e com o tempo, proporcionando assim tranquilidade, familiaridade e segurança;

— promover o emprego, e de um modo geral os outros sectores económicos, desenvolvendo o turismo de descoberta das empresas.

2. Valor e valores do turismo: novos instrumentos para a governança do turismo europeu

2.1. A importância do turismo para o desenvolvimento económico, social e cultural europeu é hoje geralmente reconhecida. A esta importância não tem correspondido

(e não corresponde) um peso adequado do sector nas políticas comunitárias. A Comissão desenvolveu grandes esforços para tentar colmatar esta lacuna, dada a incerteza da base jurídica.

2.2. A Comunicação da Comissão define uma estratégia mais aberta e é inovadora no que respeita à abordagem comunitária do turismo, iniciando, através das 10 medidas previstas, um processo de valorização desta importante actividade económica e social no âmbito dos programas da UE. Os grandes eixos em que se articulam as dez medidas são a coordenação e a cooperação entre os diversos intervenientes das políticas do turismo, a harmonização das normas que regem a actividade turística nos diferentes Estados-Membros, a difusão de políticas de qualidade, a acessibilidade e a afirmação do direito universal a férias, a melhoria da investigação e do conhecimento das dinâmicas turísticas do ponto de vista estatístico, económico e social, a difusão de uma cultura de rede baseada na criação de redes e no intercâmbio de boas práticas, a valorização dos destinos turísticos entendidos como âmbitos em que se produzem dinâmicas de sistema entre os diversos actores públicos e privados e em que os recursos locais são transformados em produtos turísticos e a valorização da pluralidade e diversidade da oferta turística europeia no seu conjunto, no respeito do princípio da subsidiariedade.

2.3. Na sequência das conclusões do Conselho de Junho de 1999, foi lançada uma fase de cooperação reforçada entre as principais partes interessadas (Estados-Membros, profissionais, sociedade civil e Comissão), baseada no método aberto de coordenação. Esta cooperação reforçada corresponde à recomendação formulada pelo Comité no seu anterior parecer ([1]).

2.4. Este método, como realçado no documento da Comissão, é coerente com as orientações do recente Livro Branco sobre a governação europeia, que considera o turismo como domínio experimental particularmente interessante, dada a complexidade dos intervenientes e a sua interdependência.

2.5. Cabe, todavia, sublinhar que, para uma boa governação do sector, importa promover uma abordagem «da base para o topo» que determine, nos sistemas turísticos locais europeus, o interlocutor directo e o local privilegiado para a aplicação das orientações da Comissão, para o desenvolvimento de projectos coerentes e para o entendimento entre os intervenientes ao nível local (ver a Resolução do Parlamento Europeu A5-0030/2000, ponto N).

2.6. A estratégia delineada pela Comissão respeita as condições e as posições que emergiram durante as consultas e debates realizados na sequência das conclusões dos cinco subgrupos de trabalho. O importante trabalho realizado este ano poderá, todavia, produzir resultados ainda mais significativos na sequência da citada resolução e, em especial, dos considerandos G) e H): «Considerando que o Parlamento Europeu apoia, desde há tempo e firmemente, a adopção, por parte do Conselho, de um programa plurianual a favor do turismo, necessário para melhorar, por um lado, a coordenação entre as várias acções comunitárias e, por outro, as sinergias com as políticas do turismo nos Estados-Membros».

3. **Destino Europa**

3.1. A «marca Europa» (com a sua diversidade e os valores que propõe) representa um valor acrescentado à capacidade de atracção de cada Estado, das regiões e dos sistemas turísticos locais da União.

3.2. A Europa comunitária deve reforçar a sua capacidade competitiva e de atracção de fluxos turísticos enquanto macro-área turística, podendo assim atrair fluxos turísticos de outros continentes, que se distribuirão pelos diversos destinos e reforçarão o seu estatuto, nomeadamente em relação ao mercado interno europeu.

3.3. O processo de criação de uma área de comércio livre no Mediterrâneo em curso deve tender a impulsionar os projectos de cooperação para o desenvolvimento turístico dos países da costa Sul, condicionando os projectos à observância das normas comunitárias que regem a actividade turística e à partilha dos valores fundamentais de respeito da pessoa humana, do ambiente natural e das culturas e tradições locais.

3.4. Concebendo-se a Europa comunitária como uma macrozona turística, importa ter em vista o desenvolvimento e a valorização das regiões mais periféricas, do extremo Norte do continente às ilhas.

4. **Posição central dos destinos e das identidades locais num quadro de cooperação: favorecer o desenvolvimento dos sistemas turísticos locais**

4.1. A Comunicação da Comissão, definindo a especificidade do turismo como factor de desenvolvimento local, salienta, a justo título, a posição central do destino turístico no processo de produção de serviços e de experiências turísticas: «O destino turístico é o local principal de consumo dos serviços turísticos mencionados e, consequentemente, o local

([1]) JO C 75 de 15.3.2000.

de implantação e de actividade das empresas do sector. O turista identifica o produto com as empresas que lhe prestam o serviço e, simultaneamente, com o destino visitado.» ... «O destino é o local em que se concentra a actividade turística essencial, ao qual se associa uma imagem turística. É o ponto fulcral da interacção entre intervenientes públicos e privados, que reúne a quase totalidade das PME do sector do turismo».

Esta orientação é conforme à resolução do Conselho de Ministros de 21 de Maio de 2002.

4.2. A identidade de um território resulta de um complexo de factores que determina a sua originalidade: testemunhos históricos, oportunidades económicas, redes de relações e de serviços, oportunidades de encontro, carácter dos espaços urbanos e rurais e das pessoas que neles vivem, paisagens, natureza, produtos locais, comida, tradições, cultura material, sabores, encontros e intercâmbios, arte, personagens e artistas que vivem ou viveram a sua atmosfera e a descreveram nas suas obras.

4.3. A identidade é a alma de um lugar (genius loci), ou seja, tudo o que o define como único e insubstituível. Contudo, a identidade não é um dado rígido e imutável, mas sim o resultado de uma inter-relação constante entre necessidades, expectativas e estilos de vida diversos. É a consciência de si próprio no processo de mudança e de relações com os outros. É, pois, um lugar vocacionado para o acolhimento cuja essência é o relacionamento, que se altera continuamente, por vezes de forma problemática, assimila tendências e cria modas, permitindo sempre, todavia, que cada um possa vivê-lo de uma forma original e personalizada. Acolher os turistas significa, portanto, oferecer o melhor de si mesmo, construir percursos de identidade, centrados na partilha e no intercâmbio.

4.4. A promoção do destino turístico permite valorizar a qualidade de vida e das relações de uma comunidade local. Quanto mais relevante e mais relevante autêntica for a sua oferta turística, mais apreciado e procurado será. As políticas de acolhimento estimulam a melhoria contínua, o reforço e a qualidade das infra-estruturas e da rede de serviços, tendo como principal objectivo o respeito da pessoa humana, organizando um sistema de relações e de serviços conviviais para proporcionar bem-estar a quem vive na localidade em questão, ainda que temporariamente, movido por interesses culturais ou profissionais ou para passar férias.

4.5. O que faz com que um destino turístico seja atractivo é o sistema de valores que propõe. Embora aconselhando normas mínimas de qualidade, as políticas do turismo da UE deveriam estimular o reforço das identidades e dos produtos locais, a criação de itinerários temáticos baseados em redes de localidades em que seja clara a partilha de valores (cultura do acolhimento, proposta de experiências comuns, história, arte, expressões culturais, monumentos, arquitectura, estilos de vida, ambiente natural, tradições, gastronomia, etc.) e o principal atractivo (dando particular atenção à procura turística de nicho), favorecendo a elaboração de um «catálogo de boas práticas de acolhimento e de valorização das identidades locais» e captando e estimulando uma procura cada vez mais móvel e atenta aos valores e às especificidades locais. Esse catálogo poderia ser inserido num portal web interactivo do turismo europeu. Neste contexto, é necessário ter em atenção as necessidades das pessoas que viajam por razões profissionais ou para participarem em congressos, que, juntamente com as que se deslocam por motivos culturais ou em férias, constituem a estrutura de base do turismo europeu.

4.6. O Comité entende que é necessário favorecer a difusão de uma cultura do turismo centrada:

a) na pessoa humana e no respeito;

b) na consciência e na identidade;

c) no princípio da responsabilidade e da sustentabilidade;

d) no acolhimento.

4.7. É evidente a referência ao código ético do turismo elaborado pela Organização Mundial do Turismo, que poderia ser, todavia, completado com a aprovação e difusão de uma Carta europeia dos princípios e valores do turismo na União Europeia, entendida como preâmbulo da Carta da qualidade dos destinos turísticos europeus (ver ponto 9.4). Com vista à redacção da Carta, poderia ser criado um grupo de trabalho *ad hoc* constituído por peritos designados pelos diversos Estados-Membros. Os resultados dos trabalhos deste grupo poderiam ser debatidos pelos intervenientes do sector do turismo europeu num dos próximos fóruns europeus do turismo.

5. **O processo «Turismo e Emprego»: posições e reflexões do Comité**

5.1. Muitas das questões abordadas no anterior parecer [1] estiveram no centro do trabalho da Comissão, tendo sido objecto da elaboração de propostas interessantes. Outras não foram ainda suficientemente aprofundadas. É particularmente

[1] JO C 75 de 15.3.2000.

necessário desenvolver o tema da reorganização dos períodos turísticos, a fim de reduzir a concentração nos períodos de ponta, o que contribuirá para a optimização da actividade das empresas e para a melhoria das condições de trabalho no sector do turismo. Algumas formas de turismo prestam-se particularmente a este tipo de modulação, sobretudo o turismo escolar e da terceira idade. Importa ter igualmente em conta a tendência para a reorganização do tempo de trabalho que actualmente se observa na sociedade europeia, com a redução dos horários laborais e a introdução de novas formas de flexibilidade (tempo parcial vertical ao longo do ano, trabalho temporário, etc.). Por outras palavras, a maior disponibilidade de tempo livre (ou tempo não consagrado ao trabalho) nem sempre se traduz num incentivo à descoberta de novos lugares, à procura de novas oportunidades, etc. Pode afirmar-se, pois, que existem na sociedade contemporânea condições para reorganizar os períodos turísticos, ultrapassando os velhos esquemas resultantes da organização fordista do trabalho.

5.2. O CESE sublinha a importância de uma política enérgica de apoio às PME do sector do turismo no processo de realização do mercado único. Há que aprofundar os processos de convergência e de transparência necessários para evitar desigualdades, distorções de mercado e concorrência desleal.

5.3. Embora concordando com a abordagem transversal e intersectorial que visa a utilização coerente dos programas comunitários de apoio ao turismo, o Comité salienta a dificuldade objectiva de traduzir as linhas gerais em factos concretos. Por exemplo, o documento da Comissão refere que 2003 será o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Na decisão do Conselho de 3 de Dezembro de 2001, relativa ao Ano Europeu das Pessoas com Deficiência ([1]), não há objectivos específicos em matéria de turismo das pessoas com particulares necessidades.

6. **O emprego no sector do turismo**

6.1. O processo «Turismo e Emprego» é o eixo central do conjunto das políticas da UE em matéria de turismo. Com efeito, uma política do turismo moderna favorece a criação de novos postos de trabalho e estimulando a criação de novas empresas e novas profissões e a redefinição dos perfis profissionais existentes, tanto no sector público como no sector privado. Todavia, no que diz respeito ao desenvolvimento do emprego no sector do turismo, importa que nos interroguemos, não apenas sobre o número de postos de trabalho que o turismo poderá criar, mas também sobre as novas profissões e os novos ofícios que serão necessários, quer no âmbito da remodelação dos perfis profissionais existentes, quer mesmo da sua substituição. Neste sentido, o Comité considera particularmente válida a proposta da Comissão relativa aos «espaços de profissionalização».

6.2. O turismo caracteriza-se pela grande intensidade das relações interpessoais. Esta prerrogativa faz com que o seu elemento central seja o valor do factor humano (que dificilmente poderá ser substituído pela tecnologia). As políticas de emprego no turismo devem estar estreitamente ligadas à formação. Em especial, as políticas de acolhimento, os serviços e a valorização do património cultural e ambiental dos destinos europeus podem gerar novas e qualificadas oportunidades de emprego.

6.3. Tais políticas deverão ter como objectivo superar a precariedade que caracteriza o trabalho no sector (sazonalidade, baixas qualificações, trabalho clandestino, condições de trabalho precárias, etc.), favorecer a mobilidade horizontal e vertical nas empresas turísticas, nomeadamente através da aplicação das directivas relativas à igualdade de oportunidades, e eliminar o trabalho infantil e a exploração do trabalho de menores.

6.4. A promoção de novos tipos de turismo (cultural, ambiental, rural, de congressos, juvenil, estudantil, desportivo e da terceira idade) pode prolongar os períodos de actividade das empresas, aumentando assim o número de dias de trabalho e tornando o trabalho mais duradouro.

6.5. As prioridades definidas pelo grupo de trabalho B, que merecem aprovação, chamam a atenção para a necessidade de:

a) atrair trabalhadores competentes para o sector;

b) fixá-los no sector e aumentar a sua competência;

c) apoiar as microempresas a nível regional e local com vista à melhoria da sua competitividade.

6.6. É ainda útil definir acções destinadas a melhorar as condições de trabalho no turismo, não confundindo flexibilidade com precariedade. Trata-se, em primeiro lugar, de melhorar as condições de trabalho, estabelecendo modelos organizativos inovadores e estimulando (através de incentivos fiscais, contributivos, etc.) as PME que se organizem de acordo com os objectivos indicados.

6.7. Por último, é útil harmonizar e optimizar o valor das qualificações profissionais, melhorando a imagem e o estatuto das profissões e ofícios do sector do turismo (nomeadamente através de campanhas de sensibilização específicas).

([1]) JO L 335 de 19.12.2001.

7. **A formação dos recursos humanos**

7.1. Importa colocar os centros de formação em rede, solicitando às universidades e aos centros de formação o acompanhamento da evolução do turismo e o aperfeiçoamento dos instrumentos de previsão.

7.2. Para orientar da melhor maneira possível as opções dos jovens que entram no mercado de trabalho e promover as profissões do sector do turismo, é necessário estabelecer uma relação eficaz escola-trabalho, criando instrumentos de orientação e dinâmicas de formação permanente e dando particular atenção à qualificação e à actualização profissional.

7.2.1. Devem ser estabelecidos padrões de formação em conformidade com as qualificações requeridas pelas diferentes profissões do sector do turismo. Os correspondentes programas de ensino e de formação na Comunidade devem incluir, a par das competências específicas exigidas por essas profissões, conhecimentos de línguas estrangeiras e o desenvolvimento de competências de comunicação, bem como experiência prática do exercício da profissão, se possível nos Estados-Membros. Tais programas devem ser coordenados. Neste contexto, deve prever-se o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais e dos diplomas ([1]).

A adopção destas medidas no âmbito da formação pode aumentar a mobilidade dos trabalhadores e, consequentemente, elevar o nível de qualidade do sector do turismo europeu.

7.3. Importa sublinhar a necessidade de processos de formação (dos trabalhadores, dos empresários e dos gestores) com carácter permanente, criando as condições necessárias para apoiar o desenvolvimento qualitativo do emprego. A intensificação da acção de formação favorece o render de gerações e permite uma verdadeira modernização do sector, reforçando as competências interpessoais e técnico-operacionais no âmbito do desenvolvimento sustentável do turismo.

7.4. A formação permanente deverá ser orientada para:

a) criação de novas profissões;

b) definição de novas competências;

c) criação de novas oportunidades de emprego;

d) criação de uma rede europeia, nacional, regional e local de agentes institucionais e sociais, orientada para a inovação no domínio da formação e da investigação para o desenvolvimento sustentável do turismo;

e) promoção de todas as sinergias operacionais com a formação de base, especializada e profissional, necessárias para definir novos curricula de preparação das competências profissionais no domínio do turismo.

8. **As PME do sector do turismo**

8.1. A esmagadora maioria das empresas europeias do sector do turismo são de pequena (ou muito pequena) e média dimensão. Além disso, é preciso não esquecer que, na cadeia de produção do turismo, muitas empresas caracterizam-se pela sua estrutura artesanal, sejam elas transformadoras ou de prestação de serviços. É, pois, necessário equiparar, para todos os efeitos, as PME do sector do turismo às dos restantes sectores de produção, valorizando a sua especificidade.

8.2. A importância estratégica das PME do sector do turismo europeu não decorre apenas do seu valor económico e do seu grande potencial em termos de desenvolvimento do emprego. Estas empresas podem assegurar a manutenção e o aumento do bem-estar das comunidades locais e a salvaguarda dos valores do acolhimento e da identidade local que caracterizam, pela sua diversidade e originalidade, a oferta turística das diversas regiões europeias.

8.3. Os processos de globalização da economia e da sociedade podem representar uma oportunidade para as PME do turismo, mas também um risco, expostas como estão aos perigos decorrentes da concentração e da mundialização dos mercados. É, pois, necessário que, nas políticas de apoio à competitividade das PME do turismo, se favoreça a actividade e os processos de agregação entre empresas turísticas, também sob a forma de cooperativas ou de consórcios.

8.4. Importa, pois, reforçar o empenhamento da UE em apoiar as PME do sector do turismo, actualizando e aplicando concretamente as linhas de acção fixadas em Maio de 1998, por ocasião da Conferência de Llandudno (País de Gales, Grã-Bretanha) e desenvolvidas na Conferência de Lille (França) (2000) e de Bruges (2001).

8.5. É necessário proporcionar às PME do sector do turismo os instrumentos informativos e a necessária consultoria, para que possam aproveitar as oportunidades oferecidas pelos programas comunitários. Veja-se, a este propósito, o ponto relativo à criação da rede de PICT (Pontos de informação e consultoria turística).

8.6. Há também que incentivar a melhoria da qualidade das PME do sector do turismo através da difusão, à escala europeia, de instrumentos de certificação comparáveis (ISO, EFQM, etc.) e da preparação de medidas específicas no âmbito dos programas e dos fundos europeus para as PME.

([1]) CES 1020/2002 — SOC.

8.7. A evolução da procura turística e a emergência de novas necessidades exigem a criação de empresas novas e originais. Para tanto, é conveniente facilitar a criação de empresas, sobretudo entre os jovens e as mulheres, prevendo instrumentos de consultoria e de assistência na fase de programação e de arranque. Ao mesmo tempo é necessário incentivar a adopção de modelos de organização orientados para a melhoria das condições de trabalho e para o aumento do valor acrescentado e da criatividade, nomeadamente através de políticas de crédito destinadas a apoiar a inovação e a requalificação.

9. **A cidade hospitaleira: qualidade dos serviços e das relações interpessoais — uma Carta da qualidade dos destinos turísticos europeus**

9.1. O produto turístico é uma combinação de bens, serviços e experiências para cuja produção contribuem as empresas e as entidades públicas presentes num dado território. Há um intercâmbio contínuo de valores entre as empresas e esse território. Com efeito, a oferta turística não pode prescindir do valor acrescentado que resulta do facto de ser territorialmente contextualizada, tipificada e identificada.

9.2. O destino é, portanto, o laboratório em que se aglutinam e tomam forma os produtos turísticos. A qualidade torna-se o tubo de ensaio de uma acção coordenada entre sector público e sector privado, cujas prestações contribuem sinergicamente para a determinação do nível de satisfação e de fruição de um destino turístico. A qualidade é um processo difuso que diz respeito às várias articulações da oferta turística. A satisfação das pessoas que vivem, de formas diversas, a experiência turística é o principal objectivo do processo de produção de bens, serviços e experiências.

9.3. Há duas palavras que sintetizam bem estes conceitos: responsabilidade e acolhimento. Se responsabilidade significa uma nova ética de compra (uma nova consciência do consumo) e de venda, acolhimento abre novos horizontes quanto à forma de conceber as relações entre os lugares e as pessoas que neles vivem, ainda que temporariamente. Por outras palavras, é necessário estimular a definição de novas estratégias para melhorar a função de hospitalidade do destino e gerir quotidianamente os processos, experimentando programas e acções concretas capazes de orientar a difusão de uma cultura da qualidade (Sistema de qualidade aplicado aos destinos turísticos).

9.4. O conjunto dos factores de qualidade e respectivos indicadores são, juntamente com os princípios e valores da função de hospitalidade (visão da cidade hospitaleira), elementos constitutivos da «Carta da qualidade dos destinos turísticos europeus». A Carta, a adoptar voluntariamente pelos destinos turísticos europeus, representaria um verdadeiro pacto de qualidade entre os diferentes actores locais (públicos e privados) e entre estes e os turistas, sendo a base para uma aferição comparativa a nível europeu (*benchmarking*), valor constitutivo da marca Europa e valor acrescentado de cada destino. No ponto 11 da resolução do Conselho de Ministros da UE (Bruxelas, 21 de Maio de 2002), faz-se referência explícita a esta questão: «Promover activamente a utilização de indicadores de qualidade dos destinos turísticos com base num manual europeu aprovado por todos os Estados-Membros, ... trabalharem no sentido da criação de ferramentas e de uma abordagem de aferição comparativa da qualidade, bem como da respectiva implementação, numa base voluntária ...».

9.5. No sector do turismo, a interacção entre fornecedores e utentes atinge níveis de particular intensidade. O pacto que rege as relações entre as duas partes é um verdadeiro pacto de cidadania (o turista é um cidadão temporário na plenitude dos seus direitos e deveres).

9.6. Por este motivo, é fundamental que o conteúdo do pacto seja publicitado e que o mesmo seja do conhecimento do turista, por ele compreendido e conforme aos seus possíveis critérios de apreciação e avaliação.

9.7. Os factores e indicadores de qualidade permitem uma análise comparativa do sistema de qualidade do destino turístico, sendo simultaneamente um «mapa dinâmico de melhoria» da oferta, útil ao turista e aos actores locais (públicos ou privados) do sector do turismo, e coincidindo, em grande medida, com os utilizados para medir a qualidade das localidades e a qualidade de vida dos habitantes (não é por acaso que as regiões ou sistemas turísticos mais frequentados pelos turistas são aqueles em que a qualidade de vida é mais elevada).

9.8. O desafio que hoje se coloca aos sistemas locais é particularmente insidioso. É necessário que os destinos reajam com lucidez, agindo simultaneamente em diversos planos, reforçando em particular a identidade e a autenticidade da sua proposta, estabelecendo alianças para acções coordenadas e em rede, potenciando a qualidade da oferta e a cultura do serviço e dando sempre a primazia às pessoas.

10. **Turismo para todos e acessibilidade dos serviços e dos lugares**

10.1. As férias são um direito que a todos assiste. Todavia, pouco mais de metade da população europeia está hoje em condições de exercer plenamente este direito por dificuldades físicas ou socioeconómicas. Importa, em particular, salientar o significativo aumento do número de pessoas com necessidades específicas (propagação de determinadas patologias invalidantes, deficiência temporária e ou permanente, ligadas ao envelhecimento da população, etc.).

10.2. O destino turístico e as empresas devem estar em condições de dar respostas eficazes aos requisitos das pessoas com necessidades específicas, não as considerando cidadãos de segunda classe.

10.3. A opção do turismo para todos valoriza o destino turístico e é determinada por importantes razões éticas. Todavia, dado o elevado número de pessoas com necessidades específicas, reveste-se também de grande importância em termos de mercado.

10.4. A União Europeia deve estar na vanguarda, estimulando e facilitando a eliminação das barreiras físicas, culturais e sociais que impedem a plena fruição dos recursos turísticos.

10.5. Os programas que estão a ser elaborados para o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (2003) constituem uma boa oportunidade de adopção de medidas de apoio ao turismo para todos.

11. Turismo e ambiente: repercussões e sustentabilidade do desenvolvimento turístico

11.1. O conceito de sustentabilidade do desenvolvimento turístico deve ser ampliado, de forma a abranger não apenas a protecção e renovação dos recursos naturais, mas também a análise e gestão das repercussões sociais e culturais no destino turístico e nos valores de referência da comunidade local.

11.2. O turismo de massa mal dirigido tem impacto negativo, e por vezes devastador, no ambiente natural e social dos destinos, podendo favorecer atitudes de rejeição e comportamentos antiturísticos, por parte das populações residentes.

11.3. Importa acelerar o processo de elaboração de uma Agenda 21 para o turismo na Europa.

12. Turismo e cultura

12.1. Uma visão moderna do turismo não pode prescindir da valorização dos recursos culturais do território em sentido lato (património histórico-artístico, ambiental e enogastronómico, industrial, artesanato artístico, tradições, folclore local, etc.).

12.2. O turismo, nas suas formas sustentáveis e responsáveis, é um fenómeno cultural em si mesmo, na medida em que favorece o conhecimento e o intercâmbio entre povos, representando um factor essencial de consciencialização dos valores de cidadania europeia e do sentimento de pertença a uma civilização comum. Se, ao invés, o desenvolvimento turístico ficar entregue à espontaneidade, poderão prevalecer lógicas especulativas e de negócios, com graves consequências para o ambiente natural e social.

12.3. Os eventos culturais favorecem a mobilidade das pessoas e a «dessazonalização» e são um factor de valorização das identidades locais e das diferenças, reforçando a consciência do importante património cultural europeu, rico pela sua diversidade e pela sua unidade.

13. Finalidades do tempo livre e refuncionalização dos períodos turísticos no contexto da reorganização do tempo de trabalho

13.1. A sociedade contemporânea atingiu um ponto de viragem. Pela primeira vez na história da humanidade, o trabalho já não é o factor geral que determina o papel dos indivíduos e da colectividade. É o tempo livre e a capacidade de o valorizar que determina o destino cultural, mas também económico, das pessoas.

13.2. A reorganização do trabalho proporcionará cada vez mais tempo livre. Ao mesmo tempo, o aumento da esperança de vida e do número de pessoas que, já não estando directamente envolvidas no processo produtivo, se mantêm activas e dinâmicas, contribuirá para a reconfiguração da organização social e dos períodos de férias.

13.3. Para tirar partido desta extraordinária disponibilidade de tempo livre e transformá-lo em turismo consciente e responsável, é necessário aumentar o conteúdo da oferta turística em sentido e em valores, a sua autenticidade, a sua proximidade em relação à vida quotidiana e as possibilidades de o aproveitar ao longo do ano.

13.4. A acção da UE pode contribuir para eliminar a barreira da sazonalidade do turismo, que representa um sério obstáculo ao pleno desenvolvimento do sector, facilitando a criação de novos produtos de que se possa beneficiar durante todo o ano (turismo escolar, da terceira idade, cultural, desportivo, de férias activas, etc.) e a diversidade da oferta, o que permitirá diminuir a pressão sobre as localidades turísticas nos períodos de ponta e aumentar a estabilidade do emprego e a actividade das empresas. O Comité salienta a necessidade de dar prioridade a este tema no âmbito de uma política europeia do turismo.

14. Reforçar a capacidade de análise do fenómeno turístico, estimulando e apoiando a investigação

14.1. O dados disponíveis na Europa para avaliação do peso do turismo nas economias nacionais e regionais não parecem suficientes, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo. Assim, merece aprovação a proposta de criação

de um Observatório Europeu do Turismo que seja o resultado de uma acção coordenada e em rede dos diversos centros de investigação e de competências existentes ao nível europeu.

14.2. O observatório deverá permitir a recolha dos dados de natureza estatística e económica, e também dos relativos aos efeitos das políticas do turismo aplicadas a nível nacional, apurando ainda os resultados da utilização dos diversos programas comunitários de apoio ao turismo.

14.3. As Contas Satélites do Turismo são efectivamente o instrumento mais apropriado para avaliar o impacto económico e social do turismo.

15. **O turismo como laboratório para aplicação e experimentação das novas tecnologias da comunicação**

15.1. O turismo presta-se particularmente ao desempenho da função de laboratório para a experimentação e concretização dos novos cenários criados pela sociedade da informação.

15.2. As novas tecnologias da informação e da comunicação permitem aumentar a capacidade de auto-aprendizagem dos sistemas turísticos e das empresas, que podem assim experimentar novas dinâmicas de intercâmbio de informações e novos métodos de comercialização dos seus produtos.

15.3. O Comité aprecia o trabalho de investigação efectuado pelo Grupo E e as conclusões a que chegou, identificando os serviços que podem ser permutados em rede e as acções subsequentes, tanto nas dinâmicas B2B como B2C.

15.4. O Comité considera que o 6.º Programa-Quadro para a Inovação Tecnológica e o Desenvolvimento deve incluir medidas no domínio do turismo acessíveis às empresas e aos destinos.

16. **Complexidade e transversalidade do processo de produção de serviços e experiências turísticas: criar uma rede europeia de Pontos de informação e consultoria turística (PICT)**

16.1. O turismo é uma actividade particularmente complexa, com um elevado grau de interconexões entre os diversos elos da cadeia. O processo de produção de serviços e experiências turísticas é particularmente sensível aos factores críticos, que podem manifestar-se apenas num dos elos.

16.2. No processo de produção turística, o local de produção e o local de consumo coincidem no tempo e no espaço, o que constitui a verdadeira especificidade do sector em relação a outros sectores de produção, realça o valor dos sistemas territoriais e das particularidades locais e sublinha a necessidade de uma acção sinérgica entre sector público e sector privado.

16.3. Importa, pois, difundir uma cultura de sistema, facilitando a acção em rede dos diversos produtores públicos e privados.

16.4. Além disso, é urgente estimular, a nível europeu, a convergência das normas jurídicas e fiscais que regem a actividade e as profissões turísticas, concretizando assim o mercado único do turismo.

16.5. O Comité considera fundamental facilitar o acesso dos operadores turísticos às informações sobre as possibilidades de utilização dos programas europeus de apoio às suas actividades. Neste contexto, é necessário proporcionar aos produtores consultoria de base para que possam ter acesso às oportunidades existentes na Comunidade. A este propósito, o Comité considera útil a criação de uma rede europeia de Pontos de informação e consultoria turística (PICT) destinada às empresas e aos operadores do sector, a ligar à rede Infopoint já existente, localizando os PICT preferencialmente nos destinos turísticos europeus mais significativos.

17. **Conclusões e propostas**

Reiterando a argumentação constante dos pontos precedentes e em consonância com os pareceres sobre o turismo já emitidos, o Comité:

17.1. aprova a Comunicação da Comissão e aprecia o trabalho realizado até à data, tanto no que respeita ao método como ao conteúdo, que considera uma boa base para consolidar a política da União Europeia para o turismo;

17.2. subscreve igualmente as conclusões e as propostas apresentadas pelos 5 grupos de trabalho, constituídos por peritos de nível internacional designados pelos Estados-Membros, organizações dos operadores do sector e sociedade civil;

17.3. reconhece a importância da resolução do Conselho de Ministros de 21 de Maio de 2002, sobre o documento da Comissão «Uma abordagem de cooperação para o desenvolvimento do turismo europeu» que constitui mais uma manifestação de vontade política de criação de um quadro programático definido para o turismo europeu.

17.4. em consequência, convida a Comissão, e sobretudo o Conselho, a indicarem a base jurídica para reforçar a estratégia comunitária do turismo, que se torna ainda mais premente à luz da importância deste sector na economia e na sociedade europeias, do espaço económico europeu já consolidado, do processo de reunificação da Europa em curso e da previsão de criação de uma zona de comércio livre no Mediterrâneo.

17.5. A base jurídica permitirá desenvolver as potencialidades do sector, permitindo a definição de um programa-quadro para o turismo, instrumento apto a gizar, para apoio ao turismo, os programas e as acções comunitárias relativas aos outros sectores, mas com evidentes referências ao turismo. As estratégias e as medidas práticas devem ser preparadas com o mais amplo consenso da sociedade civil organizada, dos parceiros sociais e das instituições nacionais e comunitárias, no decurso dos «Forum» europeus previstos, com periodicidade anual, pela Comissão.

17.6. Como contributo concreto para o 1.º Fórum Europeu do Turismo, cuja realização está prevista para Dezembro de 2002, em Bruxelas, o Comité salienta a necessidade de:

a) reforçar temporariamente os recursos económicos e humanos da Divisão de Turismo da Comissão, na expectativa da definição de uma mais ampla política comunitária para o turismo;

b) criar uma rede de Pontos de informação e consultoria turística de base (PICT);

c) preparar, através da criação de um grupo de peritos, a aplicação da Carta da qualidade dos destinos turísticos europeus.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 — Ciências da vida e biotecnologia — Uma Estratégia para a Europa»

(2003/C 61/04)

Em 25 de Janeiro de 2002, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2002 (relator: A. Bedossa).

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 124 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Na sequência do documento de consulta sobre a visão estratégica das ciências da vida e da biotecnologia, para o qual o Comité contribuiu através do seu parecer de 20 de Fevereiro último [1], a Comissão transmitiu às instituições da UE a definição dessa mesma estratégia.

1.2. O Comité congratula-se com esta iniciativa porque constata que esta estratégia é acompanhada de um plano de acção estruturado, preciso, dinâmico e voluntarista.

1.3. A vasta consulta em que a Comissão se apoia, obedece, nunca é demais lembrar, às regras de boa governança que deveriam permitir aproximar as instâncias da UE da sociedade civil organizada, das ONG, de todos aqueles que são os

[1] JO C 94 de 18.4.2002.

intervenientes dessas mesmas ciências da vida: sectores profissionais interessados, públicos e privados, instituições, organizações nacionais e europeias.

1.4. O Comité faz uma análise semelhante à da Comissão, porque a análise desta estratégia não poderia ser simples, uma vez que os desafios são múltiplos e devem ser estudados um a um para fornecer os elementos de resposta.

1.4.1. O aspecto essencial desta comunicação é obtido através de uma abordagem muito alargada, visando garantir um impulso suficiente para que todos os intervenientes sejam reunidos em torno dos pontes fortes, pondo de parte os pontos fracos, e para que todos vão na mesma direcção para determinar o que constitui a acção imediata, por um lado, e as acções discutidas e depuradas, por outro lado. Esta abordagem global é a única possível neste domínio.

1.4.2. Não obstante, em última instância os poderes políticos devem manter o poder de decisão final para perspectivar e tomar as decisões estratégicas que se impõem.

1.4.3. O Comité sublinha que é necessário e importante estabelecer um sistema de governança das ciências da vida e das biotecnologias que esteja integrado no regime mais global de governo democrático da União Europeia. Em todo o caso, essa estrutura deverá ser compatível com o legado científico europeu e ser claramente aceitável pela sociedade europeia.

1.5. Estes desafios referem-se à qualidade da investigação em ciências da vida nos diferentes países da UE, e ao seu grau de adaptação às expectativas actuais da sociedade; à eficácia do processo de inovação, ou seja, à passagem da descoberta ao desenvolvimento concreto das aplicações e aos obstáculos com que se confronta; ao papel desempenhado pelos poderes públicos na promoção do desenvolvimento das ciências da vida e das biotecnologias; à situação dos sectores a jusante cujo papel é essencial para o desenvolvimento das investigações «úteis»: indústria farmacêutica para a saúde, indústria agro-alimentar para os OGM; à adequação ao quadro jurídico, em particular em tudo o que diz respeito ao enquadramento da experimentação e da comercialização, por um lado, e ao direito de propriedade industrial (parte do conjunto mais vasto que constitui a propriedade intelectual), por outro lado; ao grau de informação, envolvimento e aceitação da opinião pública; e aos limites éticos que se impõem inevitavelmente à nossa sociedade.

1.6. Tendo mantido um distanciamento claro nos anos 80, actualmente a UE esforça-se, com relativo sucesso, por recuperar do seu atraso. Quanto aos países que estão em plena mudança, são tão afectados pela questão como os países mais ricos, quer ao nível da saúde humana como da agricultura, mesmo se actualmente (China, Austrália, etc.) ocupam uma posição marginal nesse domínio. Este desfasamento deve ser salientado, uma vez que constitui uma nova forma de desigualdade perante «o direito à vida».

1.7. Para as biotecnologias, como para todas as grandes tecnologias de ponta, os desenvolvimentos científicos e industriais, bem como os mercados, assumem uma dimensão mundial; por esse motivo é normal que, paralelamente, se verifique a tendência para o desenvolvimento de um conjunto de normas jurídicas, em particular ao nível europeu, em dois domínios que permitem o enquadramento da investigação experimental através de ensaios clínicos ao nível da saúde humana; o direito de propriedade industrial, em especial a questão delicada dos limites da patenteabilidade do ser vivo.

1.8. Para além disso, desenvolveu-se muito cedo, essencialmente por iniciativa dos próprios cientistas, uma reflexão específica sobre os problemas éticos do progresso da biologia e das biotecnologias. Desde a sua origem, assumiu um carácter internacional, mas fez sobressair diferenças de abordagem bastante profundas entre a UE e os EUA.

1.9. As biotecnologias implicam uma revolução tecnológica cujas consequências económicas definem as características da nossa sociedade:

— a necessidade de admitir a liberdade de investigação apenas no quadro das regras definidas;

— a necessidade de dar indicações para criar a educação e a formação com carácter interdisciplinar;

— a simplificação das condições administrativas do desenvolvimento da investigação.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Comité sublinha que a Comissão descreve com precisão as problemáticas resultantes da necessidade de aplicar uma estratégia genuína, útil e eficaz para dar resposta a esta revolução tecnológica e à resposta política que deve ser dada:

2.1.1. As incidências que exigem uma resposta política são vastas e profundas.

— Novas disciplinas científicas, juntamente com as suas aplicações, constituem uma base de conhecimentos comum.

— As suas perspectivas de aplicação podem perturbar as nossas sociedades e as nossas economias, indo muito para além da cultura de OGM.

— Estas ciências são extremamente prometedoras no que toca à realização do objectivo definido em Lisboa, visando transformar a economia da UE numa economia baseada no conhecimento de primeiro plano, tal como foi definido no Conselho Europeu de Estocolmo.

2.2. No entanto, a UE parece hesitar.

2.2.1. A adesão da opinião pública a essas ciências suscita problemas e, por esse motivo, a UE deve desenvolver uma política responsável numa perspectiva mundial de futuro. O papel da UE é indispensável. A sua voz não será ouvida se não tiver um papel importante neste domínio.

2.3. A Comissão Europeia constata a dispersão de responsabilidades, mas o respeito pelo princípio de subsidiariedade não deve impedir que os europeus trabalhem para atingirem objectivos comuns. Esta constatação é partilhada pelo Comité.

2.4. As três prioridades da estratégia concebida pela Comissão deveriam permitir o desenvolvimento de políticas sustentáveis e responsáveis.

— As oportunidades abrangidas por essas ciências da vida devem mobilizar os recursos humanos, industriais e financeiros, para aumentar a sua competitividade.

— O apoio da opinião pública informada e educada é essencial, pelo que as preocupações éticas e societais devem ser abordadas.

— A UE vê-se confrontada com esta realidade mundial e deve ser capaz de dar as respostas da maneira mais adequada para defender os seus interesses. Assim, a Comissão propõe uma estratégia integrada que põe em prática um plano de acção concreto e realista, acompanhado de recomendações no respeito do princípio de subsidiariedade. O Comité congratula-se com a constatação desta posição construtiva por parte da Comissão.

2.5. Novas soluções para problemas reais:

— domínio dos cuidados de saúde;

— sector agro-alimentar;

— utilizações não alimentares das culturas;

— melhoria do ambiente.

2.6. A exploração do potencial das ciências da vida e da biotecnologia deverá dar origem a uma nova dimensão económica, com a criação de riqueza e de empregos qualificados.

2.6.1. Para isso:

— É necessário dominar a base de conhecimentos, garantir a difusão e a aplicação de novos saberes.

— No âmbito de uma investigação eficaz e inovadora, garantir e restabelecer a liderança da UE neste domínio, devendo os esforços europeus estar centrados nas novas perspectivas que surgem com a investigação pluridisciplinar, uma vez que as biotecnologias proporcionam métodos inovadores em todas essas dimensões.

— Se a investigação deve basear-se nas necessidades dos cidadãos, é necessário que ela beneficie também de um consenso societal.

— É essencial transformar a ciência em aplicações. O desenvolvimento destas novas capacidades implica a estimulação de todo o processo de investigação e de inovação. A fragilidade das PME é evidente.

2.6.2. Para isso, a Comissão aponta vários problemas a resolver:

— o número insuficiente de pessoal qualificado;

— a necessidade de eliminação de todos os entraves.

2.6.3. Estão previstos três pontos de acção:

— o reforço das bases de recursos (financeiros ou humanos) para este sector assente no conhecimento;

— a constituição de redes entre as comunidades biotecnológicas da Europa;

— o papel proactivo das autoridades públicas.

2.7. *A gestão das ciências da vida*

2.7.1. O Comité aprova formalmente as condições descritas pela Comissão. De facto, esta revolução tecnológica impõe uma governança através dos seguintes pontos:

— Diálogo e análise societal, abrangente, informado e estruturado.

— O desenvolvimento destas ciências deve ocorrer em harmonia com os valores éticos e os objectivos societais, ponderando as vantagens e os inconvenientes, e tendo como guia a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais.

— As escolhas efectuadas devem ser devidamente informadas, permitindo a liberdade de escolha dos consumidores e dos operadores económicos. A nova legislação-quadro das OGM, aplicável a partir de Outubro de 2002, deveria permitir ultrapassar o actual impasse na autorização de novos produtos.

— Todos os intervenientes devem desenvolver os esforços necessários para criar a confiança no controlo regulamentar com base científica.

2.7.2. Neste ponto, o Comité destaca positivamente a posição da Comissão: a protecção por patentes é o único meio eficaz para criar um incentivo primordial à investigação e ao desenvolvimento, bem como um meio essencial para proteger o investimento.

2.7.3. Para conciliar objectivos estratégicos na regulamentação sobre as ciências da vida, a Comissão enumera quatro princípios:

— governança dos riscos e autorização de produtos;

— salvaguarda do Mercado Interno;

— proporcionalidade e escolha do consumidor;

— fiabilidade, modernização e avaliação do impacto.

2.8. *A UE no mundo*

2.8.1. A Comissão descreve o seu programa de cooperação internacional para gerir a diversidade internacional. O Comité concorda com a instauração de sistemas comerciais multilaterais abertos e baseados em normas. Neste aspecto, a UE dispõe já de uma longa experiência positiva, nomeadamente na OCDE e no *Codex Alimentarius*. O papel e a eficácia da participação da UE deveriam ser reforçados.

2.8.2. O Comité destaca favoravelmente o facto de a Comissão considerar que a UE tem responsabilidades específicas para com os países em vias de desenvolvimento, devendo resolver as necessidades urgentes do mundo em desenvolvimento e colocar as suas capacidades ao serviço desses países.

2.8.2.1. Para isso:

— A UE deve apoiar os quadros multilaterais negociados.

— A UE deve contribuir para a assistência técnica, a formação de competências e as transferências de tecnologias.

— A UE deve incentivar parcerias Norte-Sul justas e equilibradas.

— O Comité considera, tal como a Comissão, que é necessário ultrapassar a dispersão das responsabilidades, através de uma visão comum de uma estratégia assente na cooperação.

2.8.2.2. Esta terá de ser expressa através de:

— uma monitorização do progresso;

— a coerência das políticas da UE;

— a coordenação e avaliação comparativa;

— e sobretudo, a definição de uma atenção exigindo vigilância e impulso político.

2.8.2.3. O Comité subscreve a proposta da Comissão de criar um fórum permanente, se possível das partes envolvidas, para o qual pretende dar o seu contributo.

2.9. *O Plano de acção*

2.9.1. Após ter descrito as problemáticas envolvidas nesta estratégia para as ciências da vida e para a biotecnologia, a Comissão indica com precisão nos trinta pontos do seu plano de acção, os compromissos e as tácticas necessários para que esta estratégia venha a ser aplicada e atinja os seus objectivos. O aspecto mais interessante, que o Comité aprova, é que cada acção compreende:

— a sua descrição detalhada;

— a lista dos intervenientes envolvidos;

— o calendário preciso ... e/ou previsto.

2.9.2. A acção voluntarista da Comissão é assinalável, tanto mais que o plano de acção tem em conta o princípio de subsidiariedade.

3. **Observações na especialidade**

O Comité incentiva por isso este plano estratégico cuja descrição permite avaliar a amplitude do projecto. No entanto, parece-lhe que alguns aspectos particulares não estão bem claros:

3.1. *A investigação na área das ciências da vida*

3.1.1. Nas disciplinas da biologia, um lugar determinante é ocupado pela investigação pública, conduzida:

— por grandes instituições públicas nas áreas científicas ou tecnológicas;

— por grandes associações que recebem vultosos fundos privados particulares;

— por empresas que frequentemente são firmas farmacêuticas, produtores de sementes e firmas do sector agro-químico.

3.1.2. Mas a evolução acelerada dos conhecimentos e a rapidez com que as aplicações potenciais dos avanços científicos são objecto de apropriação intelectual, obrigam cada vez mais essas indústrias a envolver-se na investigação a montante, não necessariamente localizada na UE.

3.1.3. Para enfrentar o desafio proposto pela Comissão, os exemplos recolhidos, nomeadamente nos EUA, mesmo não sendo transponíveis para a UE sem qualquer alteração, definem a via necessária para garantir o desenvolvimento das biotecnologias. Trata-se de garantir o desenvolvimento das biotecnologias através de um impulso decisivo e de uma melhor coordenação entre os intervenientes e a UE.

É necessário:

— estimular a investigação do ser vivo, em particular nos domínios de aplicação da genética;

— garantir uma melhor ligação entre investigação e inovação, através da criação das condições jurídicas, financeiras, mas também psicológicas para uma rápida transposição do conhecimento para a aplicação inovadora;

— reforçar o envolvimento da indústria nas fases a montante, quer através do alargamento das colaborações de investigação com os laboratórios exteriores, quer através de um reforço das colaborações com as «biotech»;

— fazer com que a UE assuma e desempenhe o seu papel: impulsionar o desenvolvimento das biotecnologias sem pretender o controlo total, eliminar os obstáculos estatutários e regulamentares, ou a carga administrativa que desincentivam ou travam as iniciativas, zelar pela coerência das escolhas industriais, mas sobretudo organizar-se para dar unidade, dinamismo e continuidade à sua política.

3.2. *Desafios éticos e desafios de aceitação*

3.2.1. As biotecnologias levantam questões éticas importantes e difíceis.

3.2.1.1. Estas questões éticas estão relacionadas antes de mais com a própria natureza das investigações genéticas e das suas aplicações, principalmente no que toca à saúde humana: trata-se do ser vivo, do nosso património genético que revela pouco a pouco a sua história, a sua riqueza, a sua complexidade, as potencialidades e predisposições de que é portador, abrindo um campo quase ilimitado tanto para as aplicações médicas, como para as ciências cognitivas.

3.2.2. Graças aos avanços das últimas décadas, os conhecimentos e as primeiras aplicações vivem uma aceleração que simboliza a corrida contra-relógio iniciada para a realização da sequenciação integral do genoma humano, bem como o arranque do conhecimento do proteoma humano.

3.2.3. As diferenças ao nível da abordagem ética ultrapassam o âmbito das biotecnologias e muitas vezes até mesmo o da própria bioética. Estão relacionadas com os valores manifestos ou subjacentes das diversas sociedades humanas. É frequente distinguir a abordagem kantiana e normativa da sociedade ocidental europeia, que parte sempre do princípio da universalidade do homem, da abordagem mais utilitarista do mundo anglo-saxónico, que recusa pôr princípios *a priori*, optando por julgar a moralidade de um acto à luz das suas consequências concretas. Esta diferença na hierarquia dos valores é um dos factores que faz com que o governo e a opinião pública americanos resistam a estabelecer uma legislação específica para as biotecnologias.

3.2.4. Mesmo na UE, as diferenças de sensibilidade são evidentes e marcadas pela História:

— Uma das grandes incógnitas dos futuros debates éticos sobre as biotecnologias está na abordagem que será adoptada por países como a China ou a Índia, por exemplo, quando estiverem directamente envolvidos.

— O debate ético torna-se simultaneamente mais indispensável e mais difícil devido ao exacerbar da competição científica e económica. Este facto é válido tanto para a ética da comunicação científica, como para a ética da experimentação. Muita da informação divulgada sobre os «progressos» da clonagem após o nascimento da Dolly constitui um apelo claro à urgência e ao reforço da reflexão ética.

3.3. *Transgénese, ambiente e percepção do público*

3.3.1. Podemos perguntar com toda a legitimidade por que razão a transgénese suscita tantas interrogações relativamente a aspectos que não foram contestados e quanto aos quais a selecção convencional nunca provocou reacções. Este fenómeno pode ser explicado pelas especificidades da transgénese. Mais rápida e com maior capacidade para ultrapassar a barreira das espécies, teria mais possibilidades de perturbar o ecossistema. Para outros, os problemas ambientais são apenas um pretexto. Permitiriam rejeitar os OGM sem admitir as verdadeiras razões, quer sejam de ordem ética, religiosa ou ideológica.

3.3.2. A protecção do ambiente preocupa cada vez mais os consumidores. Já não se interessam apenas pela qualidade e pelo preço dos géneros alimentícios, mas também pelos métodos de produção e pelas suas consequências para o ambiente. Com os acontecimentos associados à BSE, de repente aperceberam-se de que a agricultura é capaz de se libertar das

contingências materiais para dar resposta às expectativas da indústria a jusante. Perderam uma parte da sua fé na ciência e dão uma maior importância ao factor risco. Exigem garantias.

3.3.3. O problema consiste em saber onde se encontra o limite entre as garantias que o cidadão tem o direito legítimo de exigir e as garantias que os investigadores se vêem impossibilitados de assegurar. Os avanços da ciência implicam riscos cuja avaliação é delicada. A sociedade aceita-o quando verifica que essa técnica tem um interesse particular. Nesse caso, fala-se em «riscos aceitáveis».

3.3.4. No caso da transgénese vegetal e animal, a relação benefícios/riscos não está definida com clareza. Toda a complexidade do debate reside nesse ponto.

3.3.5. Parece indispensável exigir uma avaliação social da relação benefícios/riscos de cada OGM, caso a caso, a fim de lhe atribuir uma legitimidade real junto dos cidadãos e, dessa forma, facilitar a sua aceitabilidade.

3.4. *A educação*

3.4.1. No entanto, parece que a estratégia definida pela Comissão não tem em devida conta a necessidade imperiosa de sensibilizar para esses conhecimentos as populações europeias, e em especial os jovens. O sistema educacional no seu conjunto deve ter em conta estas exigências.

3.4.2. Tal como afirmou no parecer sobre a «Comunicação da Comissão — Uma visão estratégica das ciências da vida e da biotecnologia: documento de consulta» ([1]), o Comité indica à Comissão:

— a responsabilidade de desenvolver programas piloto de educação para familiarizar os cidadãos europeus com os progressos realizados nos domínios das ciências da vida e das biotecnologias;

— a aplicação de um plano envolvendo diversas políticas comunitárias integradas, nomeadamente:

  — através de medidas para introduzir no ensino escolar um programa de estudos mais aberto às ciências da vida e às biotecnologias,

  — através de esforços para suprimir os obstáculos que impedem os cidadãos europeus de obter estes conhecimentos.

4. **Propostas do Comité**

4.1. Se a comunicação da Comissão parece equilibrada e bem estruturada, o plano de acção bem definido, voluntarista e concreto, tudo indica que, aqui e além, determinados princípios e objectivos são demasiado indefinidos ou pouco explícitos — tendo em conta o objectivo, extremamente importante para o futuro da UE, e particularmente sensível para a sua opinião, nomeadamente devido às interrogações colocadas e às paixões que suscita em todos os países da UE, e a todos os níveis da população.

4.2. O Comité solicita que dois princípios transversais abranjam previamente as respostas circunstanciadas, e que daí decorra uma codificação.

4.2.1. Prevenção e princípio de precaução ([2])

4.2.1.1. O princípio de precaução deve prevalecer de forma constante, incluindo no domínio da biovigilância. A sua aplicação deve ser feita em todas as fases. Mas a dificuldade reside no facto de dever ser reconhecido da mesma maneira por todos os países da comunidade internacional, e a sua aplicação dever ser realizada de forma unívoca no plano internacional. É evidente que esta não é a situação actual. A UE deve apelar à organização de uma conferência internacional visando o estabelecimento de uma codificação de aplicação.

4.2.2. A responsabilização

4.2.2.1. Este princípio (danos/inconvenientes) deveria ser apresentado de forma adequada na Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais ([3]).

4.2.3. O Comité considera que o Plano de acção proposto seja enriquecido com os seguintes pontos, por ele considerados particularmente importantes:

4.2.3.1. A educação e a sensibilização de todos os jovens europeus para estas ciências, através de um programa-quadro e de um financiamento específico.

4.2.3.2. A definição das responsabilidades de cada um dos intervenientes deve ser mais precisa, indicando com rigor:

— as responsabilidades das instituições europeias;

— as responsabilidades dos Estados-Membros, ao abrigo do princípio da subsidiariedade. Os poderes públicos devem definir as suas responsabilidades a montante das suas decisões e assegurá-las uma vez assumidas;

— as responsabilidades dos peritos ou das comissões de peritos, nos quais se apoiam os processos de decisão.

([1]) JO C 94 de 18.4.2002.

([2]) JO C 268 de 19.9.2000.

([3]) COM(2002) 17 final.

4.2.3.3. A informação para permitir a escolha

— todas as etapas da investigação devem visar a transparência;

— assegurar a rastreabilidade e a rotulagem clara e legível de todos os produtos, bem como a sua aplicação prática;

— aplicar a rotulagem prevista pela legislação;

— completar a legislação europeia adoptando uma legislação comunitária sobre as sementes e os géneros que contenham OGM destinados à alimentação animal;

— rotular os produtos intermédios;

— fazer reconhecer ao nível internacional as expectativas dos consumidores, requerendo a adopção de critérios custos/benefícios em todas as instâncias de negociação.

4.2.3.4. A instauração de um debate permanente para:

— avaliar e apreciar de forma conveniente os progressos científicos;

— definir uma estratégia de comunicação para reforçar a coerência e a legibilidade da política da UE sobre esta questão, a qual deve ser continuamente iniciada e alargada, nomeadamente e sobretudo, sensibilizando e formando os jovens;

— esta informação deve ser objectiva e os poderes públicos devem garantir a pluralidade dos debates.

4.2.3.5. O dever de partilha deve estar presente em cada etapa.

— O mundo em desenvolvimento infelizmente é mais espectador do que actor. Esta situação é tanto mais preocupante quanto os países são afectados pela insegurança alimentar, pelas necessidades em matéria de saúde e pelos problemas de poluição ambiental.

— A UE deve integrar a solidariedade como parâmetro essencial: solidariedade entre países ricos e pobres, solidariedade face a esta responsabilidade comum que é a preservação do ambiente, necessitando de mais recursos públicos para a luta contra a pobreza e para a auto-suficiência alimentar.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

4.3. *Patente comunitária*

4.3.1. O rápido desenvolvimento das ciências e das técnicas e o aumento do volume de investigações contribuem para a evolução do direito de propriedade industrial, uma vez que às interrogações clássicas se vêm juntar as interrogações sobre a natureza das inovações ou sobre a legitimidade moral de «patentear» ou não um determinado avanço técnico ou científico.

4.3.1.1. O direito de propriedade tem uma vocação internacional, para proteger uma invenção da forma mais eficaz. Os acordos em matéria de direitos de propriedade intelectual ao nível comercial fixam um conjunto de regras entre as quais algumas visam claramente as biotecnologias.

4.3.2. Ao sistema mundial da organização da propriedade industrial (OMPI) vem juntar-se o Instituto Europeu de Patentes (IEP) que, no entanto, oferece apenas um processo de depósito comum de patentes, embora com processos de aplicação que permanecem nacionais.

4.3.2.1. Por esse motivo, é urgente que finalmente seja criada uma patente comunitária única.

4.3.3. A diferença fundamental em relação ao direito norte-americano de patentes: para os EUA, apenas um primeiro «inventor» tem direito a uma patente, e não o primeiro «requerente».

5. **Conclusão**

5.1. O papel da UE é indispensável: a sua voz não será ouvida se não tiver um papel importante no domínio das biotecnologias. É urgente que na UE se adquira maior consciência das implicações da biotecnologia na competitividade, no crescimento e na criação de empregos. É preciso pois uma vontade forte e permanente de cooperação entre os diversos actores, bem como uma estratégia e instrumentos comuns, nomeadamente e sobretudo uma patente comunitária. A inovação certamente exige novas fórmulas de gestão dinâmicas, construtivas e transparentes para ter em conta a amplitude e a rapidez com que a investigação abre novos campos de pesquisa. É necessária criatividade para apostar, mais do que no passado, no estímulo, no incentivo, na simplificação. Para assegurar o lugar da UE no domínio da biotecnologia, são necessárias determinação e perseverança na acção.

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 à defesa contra subvenções e práticas tarifárias desleais, por parte de países não-membros da Comunidade Europeia, na prestação de serviços de transportes aéreos»

(COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

Em 3 de Abril de 2002, o Conselho da União Europeia 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 a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que adoptou parecer em 2 de Setembro de 2002. Foi relator B. Green.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 130 votos a favor e 4 abstenções o seguinte parecer.

1. **Antecedentes**

1.1. A Comissão, na introdução da sua proposta, afirma que o sector do transporte aéreo comunitário se encontra perante um desafio crucial: a necessidade de concorrer com transportadoras de países terceiros, beneficiárias de generosos subsídios, quando as transportadoras comunitárias estão sujeitas a regras estritas no que respeita a auxílios estatais ([1]).

1.2. O parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão de 20 de Maio de 1999 aprovava a necessidade de fomentar a competitividade das transportadoras europeias de aviação face às norte americanas e a supressão de desvantagens de carácter estrutural ([2]). O Comité também se mostrou de acordo em que o período de transição para as ajudas do Estado tinha terminado. Por isso, as ajudas estatais já não deviam ser concedidas.

1.3. O parecer do CESE afirmava a necessidade de harmonizar as políticas de concorrência da Europa e dos Estados Unidos e apoiava os esforços da Comissão para obter um acordo de céu aberto entre a UE e os EUA.

1.4. A Comunicação da Comissão sobre as consequências dos atentados nos Estados Unidos no sector do transporte aéreo ([3]) dava conta, entre outras coisas, de que o Congresso norte-americano tinha aprovado em 21 de Setembro, com carácter urgente, um pacote de medidas que poderia implicar uma despesa de 18 000 milhões de dólares. A Comissão queria examinar se a ajuda prestada às transportadoras aéreas dos Estados Unidos poderia afectar os mercados em que as transportadoras aéreas norte-americanas e europeias concorrem mais intensamente, isto é, fundamentalmente as rotas transatlânticas.

1.5. Também resulta evidente da Comunicação que a possível distorção da concorrência provocada pelas ajudas directas às transportadoras aéreas norte-americanas não se pode avaliar em toda a sua extensão na ausência de um quadro convencional para as relações entre a Comunidade e os EUA. Não obstante, a Comissão reserva-se o direito de apresentar propostas para compensar os prejuízos que poderiam resultar para as transportadoras aéreas comunitárias. Além disso, a Comissão também tenciona propor aos Estados Unidos um código de conduta nesta matéria.

1.6. Em termos das relações com países terceiros, a Comunicação conclui que a Comissão apresentará propostas destinadas a compensar os prejuízos que possam sofrer as transportadoras aéreas comunitárias num país terceiro à custa dos concorrentes da UE como resultado de vantagens desleais.

1.7. A proposta em apreço tem como ponto de partida que alguns países terceiros adoptaram instrumentos para o trato destas situações ao passo que a Comunidade, diferentemente do que sucede no sector marítimo, não legislou no sentido da correcção de práticas tarifárias desleais no sector aéreo ([4]). Os únicos meio actualmente disponíveis são os acordos bilaterais,

([1]) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: «O sector dos transportes aéreos europeu: do mercado único aos desafios mundiais» (COM(1999) 182 final) e as orientações de 1994 sobre as ajudas estatais no sector da aviação (JO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

([2]) Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — «O sector dos transportes aéreos europeu: do mercado único aos desafios mundiais» (COM(1999) 182 final — JO C 75 de 15.3.2000, p. 4).

([3]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Consequências dos atentados nos Estados Unidos no sector do transporte aéreo (COM(2001) 574 final).

([4]) Regulamento (CEE) n.º 4057/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo às práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos (JO L 378 de 31.12.1986).

aos quais, em termos de abrangência e de soluções, não é raro faltar capacidade para uma protecção célere e global contra práticas desleais de subvenções e tarifação.

2. **A proposta da Comissão**

2.1. O instrumento proposto permite actuar contra serviços de transporte aéreo subvencionados ou contra alguns serviços prejudiciais ou propostos a tarifas desleais por transportadoras aéreas não comunitárias em determinadas rotas com destino e origem na Comunidade. Estabelece regras de fundo e de procedimento simples e fáceis de aplicar sem, por isso, obrigar a CE a baixar o nível das normas estabelecidas aplicadas no domínio das mercadorias ([1]).

2.2. A proposta utiliza a definição de subvenção contida no Acordo da OMC sobre Subvenções e Medidas de Compensação. As subvenções concedidas por governos estrangeiros e causadoras de distorções comerciais — a saber, subvenções orientadas para certos sectores ou empresas e subvenções à exportação — são accionáveis (as subvenções de disponibilidade geral, como, p. ex., as destinadas a quaisquer prestadores de serviços, incluindo transportadoras aéreas, consideram-se não passíveis de causar distorção comercial). Adopta também, em grande parte, a definição de «prática tarifária desleal», ou seja, a aplicação de preços inferiores aos praticados por transportadoras estabelecidas e representativas (ou, se estes últimos não puderem ser conhecidos, preços inferiores à tarifa construída, que resulta da adição entre custos e lucro de outras transportadoras comparáveis), mas limita-a às práticas exercidas por transportadoras sob controlo estatal.

2.3. A proposta prevê todas as características de um inquérito do tipo utilizado no comércio de mercadorias, mas de modo simplificado e menos vinculativo. Um inquérito seria definido por dois parâmetros:

— subvenções concedidas por um determinado governo a transportadoras aéreas estrangeiras elegíveis, ou práticas desleais por parte de transportadoras aéreas estrangeiras controladas pelo Estado;

— determinadas rotas nas quais o nosso sector enfrenta problemas.

2.4. O projecto introduz uma definição de «serviços aéreos comparáveis», menos restritiva, porém, do que no comércio de mercadorias. As transportadoras comunitárias terão de voar nas mesmas ou quase nas mesmas rotas que as estrangeiras, mas não há restrições quanto ao tipo de serviço prestado.

2.5. O sector comunitário tem o direito de iniciar ou abrir um processo se a queixa ou denúncia, devidamente fundamentada, for apresentada em seu nome. Por outro lado, se houver indícios suficientes, a Comissão pode iniciá-lo ex officio.

2.6. No início do processo, é feita uma notificação pública. As transportadoras estrangeiras e outras partes interessadas tem direito de audiência. São publicadas medidas no JO. É necessário regulamentar a falta de cooperação, para se poderem formular inferências adversas.

2.7. Em todas as fases do processo, os Estados-Membros são consultados em comité, segundo o procedimento consultivo estabelecido na Decisão n.º 468/1999/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999 ([2]). O «direito de inspecção» do Parlamento Europeu é também assegurado, em conformidade com o artigo 8.º da mesma decisão.

2.8. Às transportadoras serão impostas medidas a título individual (direitos, obrigações ou outras medidas adequadas, como, p. ex., restrição de direitos de aterragem). A amplitude da medida será limitada ao menor dos seguintes valores: montante de subsídio em termos de benefício para o destinatário (ou seja, diferença entre a tarifa efectivamente praticada por uma transportadora estrangeira estatal e a «tarifa normal») ou montante suficiente para anular o prejuízo. As medidas provisórias terão a duração de 6 meses. Se se justificar, as medidas poderão ser revistas. À semelhança do que ocorre relativamente às mercadorias, nada é disposto quanto ao modo de aplicação dos direitos. Na prática, as autoridades nacionais que cobram as «taxas de aeroporto» poderão igualmente cobrar o direito. Os direitos cobrados serão inseridos no orçamento comunitário, de harmonia com as disposições aplicáveis na União Europeia em matéria de direitos de compensação.

2.9. No entanto, a proposta não substituirá os acordos em matéria de transporte aéreo celebrados com países terceiros, no caso em que estes acordos possam ser eficazmente utilizados na resolução de problemas de distorção. Quando existir um instrumento jurídico que permita dar uma resposta satisfatória, este prevalecerá sobre o presente regulamento, que lhe ficará subordinado ([3]).

([1]) Regulamento (CE) n.º 2026/97 do Conselho, de 6 de Outubro de 1997, relativo à defesa contra as importações que são objecto de subvenções de países não membros da Comunidade Europeia (JO L 288 de 21.10.1997).

([2]) JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

([3]) A versão dinamarquesa do presente documento refere-se incorrectamente a «acordos das companhias aéreas, etc.».

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CESE considera essencial reforçar a competitividade das transportadoras aéreas comunitárias, mais particularmente face às suas rivais dos Estados Unidos. Neste contexto, podem ser vitais instrumentos para proteger a indústria comunitária contra as subvenções e práticas tarifárias desleais ligadas ao fornecimento de serviços de transporte aéreo por países não membros da Comunidade.

3.2. No passado, o Comité também tinha aprovado os esforços da Comissão para conseguir um acordo de céu aberto entre a UE e os Estados Unidos, reconhecendo a necessidade de harmonização das políticas de concorrência europeia e norte-americana. Como é sabido, esta estratégia ainda não produziu frutos e reina a incerteza quanto à questão de saber quando tal, eventualmente, poderia acontecer.

3.3. Não resulta clara a posição da proposta relativamente às cláusulas de consulta e arbitragem existentes em numerosos acordos bilaterais em matéria de transporte aéreo — vinculativos segundo o direito internacional — que alguns Estados-Membros celebraram com países terceiros, nomeadamente a questão da resolução dos possíveis conflitos entre a proposta e os acordos bilaterais em questão (por exemplo, inter alia, o artigo 307.º do Tratado).

3.4. Em termos gerais, as ajudas estatais às transportadoras aéreas, quer sejam ou não comunitárias, podem ser muito prejudiciais ao desenvolvimento comercial do ramo ou sector afectado. Assim, o Comité apoia em princípio os objectivos enunciados na proposta sub judice, que consistem em combater as ajudas concedidas a transportadoras aéreas por governos de países não membros da Comunidade ou a transportadoras não comunitárias controladas pelo Estado. Convém dar particular atenção às ajudas financeiras massivas outorgadas a certas transportadoras após o 11 de Setembro. Esta ajuda financeira assume formas muito diferentes: compensação por grandes aumentos dos prémios de seguros, subvenções puras e simples, etc., sem que tal tenha as consequências de um *dumping* dos preços; a ausência de medidas comparáveis em favor das transportadoras da EU, em particular no que se refere a seguros, poderia conduzir a prazo ao desaparecimento dessas transportadoras. Por outro lado, também se deve mencionar que, em alguns casos, estas medidas podem ser uma espada de dois gumes; por isso, devem ser, em qualquer caso, consideradas no contexto mais geral das relações com os países contra os quais são dirigidas.

3.5. Acresce que é frequentemente difícil estabelecer sem equívoco os prejuízos causados, em especial no que se refere às práticas tarifárias desleais.

3.6. Posto isto, há que considerar se o comité proposto no artigo 12.º para assistir a Comissão em substituição do procedimento de consulta sugerido deverá aplicar o procedimento de salvaguarda estabelecido no artigo 6.º da Decisão n.º 468/1999/CE, que garante aos Estados-Membros a possibilidade de exercer uma influência mais directa que o procedimento de consulta.

3.7. Quanto à questão de saber em que medida uma intervenção é solicitada para proteger os interesses da Comunidade, seria útil tomar uma decisão assente numa apreciação de conjunto dos interesses de todas as partes implicadas, nomeadamente dos interesses dos utilizadores e dos consumidores (cfr. CE/384/96). Na proposta em apreço falta uma referência específica deste tipo ([1]).

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Observações na generalidade*

4.1.1. A Comissão não precisa em que medida a proposta em apreço é compatível com os acordos bilaterais em matéria de transporte aéreo que — há que presumir — continuarão a ser aplicáveis ainda durante algum tempo, enquanto não forem vinculativos segundo o Direito internacional.

4.1.2. Recomendação

A proposta de regulamento deveria precisar claramente as competências dos Estados-Membros enquanto se aguarda que os acordos em matéria de transporte aéreo celebrados com os países terceiros sejam vinculativos sob o ponto de vista do Direito internacional.

4.2. *Artigo 3.º*

4.2.1. A noção de «tarifa normal» e a definição que se segue parecem algo vagas.

4.2.2. Recomendação

A definição de práticas desleais poderia, em vez disso, assentar na questão de saber se as receitas totais resultantes das tarifas aplicadas numa determinada rota cobrem os custos médios dessa rota ao longo de um período que seria, por exemplo, de seis meses. A expressão «custos médios» deve assim significar os custos ligados à exploração da rota em questão, com exclusão dos custos gerais e dos lucros razoáveis.

4.3. *N.º 2 do artigo 12.º*

4.3.1. Dada a grande fragmentação do mercado dos transportes aéreos na Comunidade, as observações aduzidas no ponto 3 e a referência ao procedimento de consulta, constantes

([1]) Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objecto de *dumping* de países não membros da Comunidade Europeia.

da proposta, deve ser ponderada a possibilidade de recorrer ao procedimento de salvaguarda até à supressão dos obstáculos em questão, embora se tudo se mantiver sem alteração, o procedimento de consulta se possa normalmente executar de forma mais rápida, o que se pode revelar importante na matéria em questão.

4.3.2. Recomendações

Deve-se considerar se o comité previsto no artigo 12.º para assistir a Comissão, deveria aplicar o procedimento de salvaguarda estabelecido no artigo 6.º da Decisão n.º 468/1999/CE, em substituição do procedimento de consulta sugerido.

5. **Conclusão**

5.1. Como princípio, o CESE apoia a proposta de regulamento sub judice.

5.2. Há que precisar na proposta de que maneira as novas disposições deverão funcionar em conformidade com os acordos bilaterais, vinculativos segundo o direito internacional, que existem entre os Estados-Membros e países terceiros.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 altera a Decisão n.º 276/1999/CE que adopta um plano de acção comunitário plurianual para fomentar uma utilização mais segura da Internet através do combate aos conteúdos ilegais e lesivos nas redes mundiais»

(COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD))

(2003/C 61/06)

Em 12 de Abril de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 153.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Setembro de 2002. A relatora foi Ann Davison.

Na 393.ª reunião plenária em 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 132 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu tem dado especial prioridade à política de juventude [1] e entende que a UE no seu conjunto também deveria fazê-lo. A Europa necessita urgentemente de uma política coerente e global sobre as questões da infância.

1.2. O CESE emitiu diversos pareceres, nos quais se refere a necessidade de protecção infantil, em particular na Internet. Estes contribuíram para a criação do plano de acção para a Internet, que integra numerosas propostas do CESE. O pri-

[1] Ver por exemplo: parecer do Comité Económico e Social sobre «A exploração das crianças e o turismo sexual», JO C 284 de 14.9.1998, e parecer do CES sobre «A política cultural europeia para as crianças», CES 250/1996.

meiro desses pareceres, de que foi relatora Jocelyn Barrow [1], e o mais recente, «Um programa para a protecção da infância na Internet», concluído em Novembro de 2001 [2], conta-se entre os pareceres que deram ao CESE mais visibilidade, ao alcançar cerca de 20 milhões de consumidores através dos meios de comunicação nacionais e regionais. Tal demonstra que chegou ao grande público a preocupação do Comité em garantir a necessária protecção infantil na Internet.

1.3. Nesse parecer, o Comité apresentou sugestões que visavam reforçar o plano de acção para a Internet, algumas das quais, tais como a criação de um fórum europeu sobre a utilização mais segura da Internet e o combate aos sítios de promoção do racismo e ódio, foram seguidas pela Comissão. O Comité recomendou igualmente, tal como o fizera no seu parecer referente ao Livro Verde sobre a Protecção do Consumidor, que o plano de acção para a Internet fosse acompanhado de um quadro jurídico, de forma a garantir o respeito por todos os agentes dos excelentes códigos de conduta e outros programas nele desenvolvidos, mas que, actualmente, são de carácter exclusivamente voluntário e, nalguns casos, não beneficiam do apoio de uma massa crítica.

2. **Dimensão do desafio**

2.1. Na UE cerca de 38 % dos lares dispunham de acesso à Internet em finais de 2001 e, gradualmente, quase todas as escolas vão estando ligadas à rede. Na escola, as crianças tomam contacto com a informática, familiarizando-se com facilidade com o novo meio de comunicação, frequentemente com mais à-vontade do que os pais. Quando usam a Internet em casa, não são, em regra, vigiadas e, infelizmente, os pedófilos descobriram no anonimato da net uma oportunidade de abordagem, que, por vezes, termina em violação. É frequente os pais não dominarem a Internet tão bem como os filhos. Num recente estudo grego, metade das crianças que utilizam a Internet afirma que os pais nunca a utilizam e aproximadamente a mesma percentagem diz não saber como se proteger em linha [3].

2.2. Um recente inquérito norte-americano efectuado junto de jovens escuteiras [4] concluiu que 30 % tinha sido vítima de assédio sexual num ciberfórum (*chat room*). Todavia, apenas 7 % contou aos pais o sucedido, pois receavam que lhes interditassem o acesso à net. A Assembleia de Madrid apresentou um número semelhante de 30 % de abordagens desagradáveis [5]. Um em cada cinco irlandeses de idade compreendida entre os 10 e os 14 anos afirma terem-lhe sido pedidos, em linha, dados pessoais, como o número de telefone. Esta percentagem aumenta no caso de raparigas adolescentes [6]. Os telefones móveis de terceira geração facilitarão ainda mais o acesso às crianças.

2.3. A Internet tem representado igualmente uma oportunidade para o intercâmbio de pornografia infantil. Estima-se que haja 1 milhão de imagens pornográficas de crianças [7] e a polícia revela que milhares de crianças são vítimas de abuso pela exibição em linha de fotografias e vídeos. É também fácil o acesso a conteúdos lesivos. Calcula-se que das ligações à Internet cerca de 30 % são a sítios pornográficos. A maioria das jovens escuteiras inquiridas afirmou que, embora tentasse evitar esses sítios, recebia com frequência correio electrónico pornográfico não solicitado ou chegava ao acaso a um sítio pornográfico. No inquérito irlandês, oito em cada dez encarregados de educação concordavam em absoluto ou moderadamente com a frase «Preocupo-me com o facto de o(s) meu(s) filho(s) poder(em) ter acesso em linha a material lesivo, tal como material sexualmente explícito ou violento».

2.4. Os sítios de carácter racista também estão a proliferar. Na Alemanha, embora exista uma autoridade de controlo para a segurança interna e uma das leis anti-racistas mais rígidas do mundo, o número de sítios de extrema direita, segundo revelou a autoridade de controlo, subiu para 330 no ano 2000, cerca de 10 vezes mais do que há quatro anos. O Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia identificou um sítio racista em 1995, 600 em 1997, 1 430 em Janeiro de 1999 e 2 100 em Julho do mesmo ano. Tais sítios recebem cerca de 20 000 a 30 000 visitas por dia [8]. Está comprovado que, desde 11 de Setembro, o número de sítios racistas aumentou, atingindo a centena os que apoiam os bombistas-suicidas [8].

---

(1) Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde sobre a protecção dos menores e da dignidade humana nos serviços audiovisuais e de informação», JO C 287 de 22.9.1997.

(2) Parecer do Comité Económico e Social sobre «Um programa para a protecção da infância na Internet», JO C 48 de 21.2.2002.

(3) EKATO Associação Helénica de Consumidores, Primavera 2002.

(4) http:www.girlscouts.org/news/presrel/NetEffect-021302.pdf

(5) Dia Europeu do Consumidor — Madrid, 13-15 de Março de 2002. http://www.Delitoinformaticos.com

(6) Investigação sobre aspectos negativos da Internet, fornecida ao Comité Consultivo da Internet Irlandês por Amarach Consulting, Agosto de 2001.

(7) Wellard (2001).

(8) Centro Simon Wiesenthal. Ver http.//www.wiesenthal.com

2.5. Em quase toda a Europa, constata-se um aumento dos sítios com jogos a dinheiro e respectiva utilização (1). Em regra, os jogadores em linha são jovens solteiros, com rendimentos e nível de escolaridade baixos. Uma percentagem muito mais alta de jogadores em linha (74 %) do que de jogadores fora de linha foi classificada como sofrendo de dificuldades problemáticas ou patológicas (2).

2.6. A Comissão Federal do Comércio dos Estados Unidos constatou que muitos sítios de jogos em linha destinados a crianças apresentava anúncios a sítios web de jogos a dinheiro com restrição de idade. A Comissão visitou igualmente mais de 100 conhecidos sítios web de jogos a dinheiro, tendo concluído que era fácil os menores acederem aos sítios, pois os mecanismos de bloqueio eram pouco eficazes. O estudo demonstrou ainda que numerosos sítios de jogos a dinheiro continham avisos inadequados ou pouco acessíveis sobre a interdição a menores dos jogos a dinheiro, enquanto 20 % dos sítios não apresentava quaisquer avisos.

2.7. As crianças deparam-se facilmente com jogos de computador e vídeos violentos, bem como com sítios que favorecem o ódio e o racismo em linha. Num estudo recente, quase dois quintos das crianças britânicas e austríacas com idades compreendidas entre os 11 e os 14 anos afirmaram ter encontrado sítios indecentes, enquanto outras duas em cada cinco no R.U. e quase um terço na Áustria afirmaram terem encontrado sítios violentos (3). Nos Estados Unidos da América, uma investigação exaustiva na matéria demonstrou que a violência nos meios de comunicação tornava as crianças mais receosas, mais agressivas e menos sensíveis.

2.8. Esta preocupação está a dissuadir as famílias de aceder à net. Pouco mais do que um em cada cinco dos encarregados de educação inquiridos na Irlanda apresentou o referido argumento como razão principal para não querer instalar a Internet em casa; existe, por conseguinte, interesse comercial em proteger melhor a dignidade humana. O plano de acção comunitário para uma Internet mais segura, bem como a Convenção do Conselho da Europa sobre a cibercriminalidade são parte da resposta a estes desafios (4).

3. **Síntese das propostas da Comissão**

3.1. O actual plano de acção para uma Internet mais segura, que termina em 31 de Dezembro de 2002, aposta em quatro linhas de acção:

- *Criar um ambiente mais seguro*
  - — Criar uma rede europeia de linhas directas, para onde os consumidores poderão comunicar suspeitas de pornografia infantil (5).
  - — Incentivar a auto-regulação e os códigos de conduta.
- *Desenvolver sistemas de filtragem e de classificação*
  - — Demonstrar os benefícios da filtragem voluntária e da classificação, tais como a proposta pela ICRA (6).
  - — Facilitar a celebração de um acordo internacional sobre os sistemas de classificação.
- *Promover acções de sensibilização*
  - — Preparar as acções de sensibilização.
  - — Incentivar a aplicação de acções de sensibilização em larga escala.
- *Acções de apoio*
  - — Avaliar as implicações jurídicas.
  - — Coordenar as iniciativas internacionais semelhantes.
  - — Avaliar o impacto das medidas comunitárias.

3.2. A Comissão propõe prorrogar o plano de acção por mais dois anos e reforçar as ligações entre os projectos no âmbito das várias linhas de acção. A legislação será alargada a novas tecnologias em linha, incluindo os conteúdos de redes móveis e em banda larga, jogos em linha, transferência de ficheiros parceiro-a-parceiro (*peer-to-peer*) e todos os tipos de comunicações em tempo real, nomeadamente ciberfóruns e mensagens instantâneas. Será assegurada a cobertura de um leque mais alargado de áreas de conteúdos ilegais e lesivos, incluindo o racismo e a violência, bem como a sensibilização para questões relacionadas com a defesa do consumidor, protecção dos dados/privacidade e segurança das redes. Foram encetadas conversações com os países candidatos, tendo em vista a sua futura integração.

(1) http://www.netvalue.com
(2) http://www.nua.com/surveys
(3) www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm. Ver também a decisão do Conselho, de 25 de Março de 2002, sobre o plano de acção *e*Europe 2002: acessibilidade dos sítios Web públicos e do respectivo conteúdo. JO C 86 de 10.4.2002.
(4) http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc
(5) As denúncias poderão ser enviadas para os seguintes endereços electrónicos: melding@stopline.at na Áustria, http://www.childfocus-net-alert.be na Bélgica, redbarnet@redbarnet.dk na Dinamarca, contact@pointdecontact.net em França, hotline@jugendschutz.net ou hotline@fsm.de na Alemanha, report@hotline.ie na Irlanda, crimino@unige.it em Itália, meldpunt@meldpunt.org nos Países Baixos, acpi@eresmas.net em Espanha, minor@press.rb.se na Suécia e report@iwf.org.uk na Grã-Bretanha. Portugal tem o sítio Web em www.pgr.pt
(6) ICRA: Associação de Classificação de Conteúdos da Internet.

3.3. O objectivo consiste em promover uma participação mais activa das empresas e dos governos no novo plano e desenvolver uma rede europeia integrada, associada ao fórum para uma Internet mais segura e a uma mesa-redonda internacional. O reforço da visibilidade é um alvo fundamental. Será criado um portal Web e prosseguirá a investigação sociológica sobre a protecção infantil em linha.

3.4. É mantido o modelo de auto-regulação, que será objecto de análise graças à criação de um «observatório» de fiscalização jurídica e tecnológica do mercado. O trabalho relativo à classificação assumirá a convergência, os sistemas de filtragem serão avaliados comparativamente e será utilizado o programa comunitário I & D.

4. **Observações na generalidade**

4.1. O Comité concorda com a apreciação geralmente favorável do plano de acção para a Internet em si. Este deveria beneficiar de um maior apoio governamental e empresarial.

4.2. O Comité congratula-se igualmente com o facto de o documento da Comissão sublinhar a necessidade de criar um espaço positivo em linha, nomeadamente para crianças. A existência de conteúdos mais estimulantes e positivos pode mudar gradualmente os meios de comunicação social. As crianças têm muito a ganhar com as oportunidades de informação, entretenimento, educação e comunicação em linha. Por exemplo, ao abrigo do plano de acção para a Internet, acabou de ser publicada uma lista, em francês e em alemão, dos 20 sítios para crianças mais recomendados ([1]). O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de incentivar os conteúdos para crianças na Internet, bem como as melhores práticas das empresas na identificação das zonas próprias para crianças. Há que transferir as melhores tradições do serviço público radiotelevisivo para o novo meio de comunicação. A exemplo dos EUA, poder-se-á pensar em criar e controlar, um amplo domínio reservado para crianças sob o endereço «kids.eu». Todavia, terá de existir uma protecção contra a actividade pedófila, mantendo-se a necessidade de mais filtragem e de «notificação e retirada» para os outros sítios, pois as crianças não se limitarão certamente a este domínio (quererão, pelo menos, visitar museus etc.) e, simultaneamente, há que respeitar os gostos e a sensibilidade dos adultos.

4.3. *Linhas directas*

4.3.1. Espera-se que, nos outros países, sejam criadas linhas directas. A UE patrocina acções destinadas a identificar e ajudar as crianças vítimas de abuso em linha, que necessitam, no entanto, de ser duplicadas, sobretudo nos países candidatos, onde a protecção infantil ainda é fraca. Tendo em vista o reforço da protecção, são necessárias orientações comunitárias para as ONG dedicadas à criança e para as instituições de adopção transfronteiriças.

4.4. *Auto-regulação*

4.4.1. O Comité interroga-se se a auto-regulação será suficiente. Em particular, a auto-regulação não abrange a protecção de conteúdos para crianças, pois os sistemas de classificação não foram adoptados por uma massa crítica. Todavia, recentemente, a Microsoft e a AOL seguiram o conselho do CESE de exercerem pressão sobre os fornecedores de conteúdos para que estes classifiquem o material.

4.4.2. O Comité entende que a protecção na Internet é uma questão que afecta o consumidor (a Internet é um serviço) e classificá-la como tal reforçaria a protecção. O Livro Verde da Comissão sobre a Protecção do Consumidor oferece a possibilidade de o fazer, que poderia ser usada para criar um contexto jurídico que incentivasse a classificação/filtragem voluntária e os sistemas de «notificação e retirada» na Internet, tendo em vista proteger as crianças dos conteúdos lesivos, que, como o Comité demonstrou, atingem grandes proporções ([2]). Uma disposição jurídica geral que obrigue os fornecedores de serviços Internet a proteger as crianças em linha implicará igualmente mensagens de segurança e sistemas destinados a reduzir as abordagens pedófilas e a pornografia infantil em linha.

Em suma, o Comité recomenda a criação de um enquadramento jurídico apoiado em códigos adequados, ou seja, a co-regulação em lugar da auto-regulação.

([1]) Ver o sítio do Centro de Investigação dos Assuntos de Consumo em «www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm».

([2]) Ver parecer do CES sobre «Um programa para a protecção da infância na Internet», CES 1473/2001 Anexo II p. 15. EKATO, a associação helénica de consumidores, revelou casos alarmantes de crianças que jogam em linha e constatou igualmente que 36 % enganara os pais para usar os cartões de crédito em linha.

4.4.3. Tal como apelava o parecer do CESE sobre a cibercriminalidade ([1]), também o racismo na Internet necessita de uma abordagem muito mais firme. Desses sítios 90 % operam através de fornecedores de serviços Internet norte-americanos, pois sabem que as autoridades comunitárias não podem exigir aos fornecedores americanos que revelem a identidade do fornecedor do sítio ([2]).

4.4.4. A Directiva 2000/31/CE sobre o comércio electrónico obriga os fornecedores de serviços Internet a removerem ou bloquearem o acesso a material ilícito logo que dele tenham conhecimento. Tal significa que uma empresa que acolha sítios Web nos seus computadores não é responsável pela divulgação de material ilegal se não souber da sua existência. Contudo, se um fornecedor de serviços Internet, ou alguém que acolha a Web, tomar conhecimento de que a informação é ilegal, deverá eliminá-la ou bloquear o acesso imediatamente. Embora a aplicação da Directiva comunitária sobre o comércio electrónico devesse ter entrado em vigor em 17 de Janeiro de 2002 ([3]), até ao presente apenas cinco Estados-Membros a aplicaram.

4.4.4.1. O Comité mostra-se muito preocupado com o facto de a justiça norte-americana subestimar esta situação. Em França, foram levados a tribunal dois casos nos termos do artigo R 645-1 do código penal francês, que interdita a exibição de propaganda racista e de objectos para venda. Foi exigido aos fornecedores de serviços Internet que bloqueassem os sítios racistas. Todavia, em 7 de Novembro de 2001, um tribunal norte-americano, em San José, decidiu que os fornecedores de serviços Internet não têm de respeitar o acórdão dos tribunais franceses. Urge concluir um acordo internacional, para que o direito aplicado seja o do utilizador.

4.4.5. Os fornecedores de conteúdos deveriam registar sempre as moradas reais, facilitando, assim, o acesso da polícia ao material em linha potencialmente suspeito. Deve valorizar-se a liberdade de expressão, o que pode, contudo, servir de desculpa para que a criminalidade floresça.

4.5. *Sistemas de filtragem e classificação*

4.5.1. Nenhum *software* de filtragem pode substituir a necessidade de os pais vigiarem o que os filhos vêem em linha e, hoje, é particularmente difícil encontrar protecção contra os sítios violentos. Todavia, um estudo recente de Test Achats, co-financiado pelo plano de acção comunitário para a Internet, demonstra que os filtros de qualidade são, provavelmente, o melhor método para bloquear, pelo menos, a maior parte dos sítios para adultos. O Comité atribui grande importância ao seu desenvolvimento ([4]).

4.5.2. Diversidade dos sistemas de filtragem

4.5.2.1. Listas negativas: elabora-se uma lista negativa dos sítios a evitar (contendo material ofensivo, violento ou racista) e, quando a criança clica num destes sítios, é-lhe bloqueado o acesso. Alguns programas funcionam igualmente com base em listas de palavras interditas; mal as tais palavras são detectadas num endereço ou no próprio sítio, o acesso ao sítio é bloqueado. A desvantagem das listas negativas é requererem uma actualização constante.

4.5.2.2. Filtragem em tempo real: o filtro detecta as palavras e/ou imagens no momento em que são accionadas, não permitindo a exibição da página que contenha um texto ou imagem não desejada. O inconveniente é que a página pode ser parcialmente exibida antes de o filtro detectar a palavra ou imagem ofensiva. Além disso, o sistema pode tornar mais lento o acesso aos sítios Web.

4.5.2.3. Rotulagem/classificação dos sítios: os proprietários dos sítios rotulam voluntariamente as páginas Web em função do tipo de material (p. ex. violência, nudez, jogo, «adulto», etc.). Os rótulos e as categorias foram criados pela ICRA. O filtro lê esses rótulos e decide se permite ou não o acesso em função dos critérios definidos pelos pais. O inconveniente deste sistema é que a rotulagem voluntária dos sítios Web depende dos proprietários e, até agora, não se encontram muitos sítios rotulados.

4.5.2.4. Domínios reservados: elaboram-se listas de sítios Web adequados para crianças, só sendo permitido o acesso aos sítios que constam da lista. Este é o método mais seguro para proteger as crianças mais pequenas.

4.5.3. Muitos dos produtos de filtragem são norte-americanos, o que significa que os valores americanos, tais como a rigidez no que se refere à nudez ou a relativa brandura em

([1]) Parecer do CES sobre «Sociedade da informação/Cibercriminalidade», JO C 311 de 7.11.2001, p. 12.

([2]) Centro Simon Wiesenthal. Ver http.//www.wiesenthal.com

([3]) Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 sobre determinados aspectos jurídicos dos serviços da sociedade da informação, em particular o comércio electrónico, no Mercado Único (Directiva sobre o comércio electrónico) JO L 178, 17.7.2000.

([4]) Ver resultados em www.net-conumers.org/erica/policy/tafilter.htm

matéria de armas ou violência, podem exercer uma forte influência sobre os critérios de filtragem. Muitos dos produtos de filtragem funcionam essencialmente em inglês. Poderá haver grandes diferenças de preço entre os diversos produtos, não sendo os mais caros necessariamente os melhores.

4.5.4. Recentemente, organizações de consumidores na Bélgica, Espanha, Itália e Portugal testaram 18 programas de filtragem actualmente comercializados, tendo sido seleccionado como melhor um programa que se pode carregar gratuitamente. Em regra, os sítios pornográficos foram filtrados relativamente bem. Além disso, os programas não filtraram de um modo geral, sítios inofensivos, nem mesmo aqueles cujo nome podia ter originado confusão. Em contrapartida, os sítios que fazem a apologia de armas, violência, ódio, racismo, drogas ou seitas não tiveram dificuldade em passar pelos filtros. Outro problema encontrado foi o de os filtros testados, regra geral, não resistirem às tentativas de desactivação por parte dos pequenos «crânios da Internet». Além disso, grande parte dos programas não era muito convivial.

4.5.5. Os esforços do novo plano deverão, por conseguinte, centrar-se na divulgação, junto dos consumidores, dos produtos disponíveis (por exemplo, um aconselhamento mínimo sobre a filtragem nos pontos de venda de computadores), na simplificação da utilização dos sistemas (em várias línguas), bem como numa maior eficácia face ao conteúdo violento. O Comité volta a apelar a todos os fornecedores de conteúdos para que rotulem os seus sítios, recorrendo, nomeadamente, à classificação da ICRA (Associação de Classificação de Conteúdos da Internet). Tal como referido no parecer sobre a cibercriminalidade, o Comité entende que a definição de conteúdo ilegal deveria ser mais abrangente, de forma a englobar o material que faz a apologia do ódio e do racismo e os sítios perigosos, tais como os que ensinam a fazer as bombas e defendem o suicídio.

4.5.6. O Comité entende que o sistema ICRA, que depende da classificação e rotulagem por parte dos próprios sítios, só alcançará a massa crítica necessária se os governos e as empresas o apoiarem muito mais. É fundamental que isto aconteça.

4.6. *Métodos de sensibilização*

4.6.1. O Comité defendeu de modo activo os esforços do plano de acção para a Internet nesta área, inclusivamente através de um parecer sobre um programa de protecção infantil na Internet e de uma audição das empresas e de outras partes interessadas sobre esta matéria. Oferecemo-nos para acolher uma das sessões do novo fórum sobre a utilização mais segura da Internet. A título adicional, o Comité aproveitará a sua rede de comités consultivos mistos para informar muitos dos países candidatos acerca desta iniciativa. A vigilância, por si só, não resolve os desafios da Internet.

4.6.2. Frequentemente, o Comité constatou que as estatísticas pan-europeias comparativas não constituem o apoio necessário aos planos de acção e legislação. Esta área não é excepção. Os novos projectos de sensibilização deverão contribuir para a elaboração de estatísticas sobre o grau de risco a que estão expostas as crianças em linha. Por exemplo, a UE deveria ter disponíveis dados comparativos sobre o número de crimes contra crianças relacionados com a Internet. Os dados das linhas directas fornecem apenas o número de denúncias de pornografia infantil em linha.

4.6.3. As empresas deverão desempenhar um papel activo, por exemplo, divulgando mensagens de segurança, sobretudo à entrada dos ciberfóruns, disponibilizando informação sobre sistemas de filtragem eficazes e respectivos carregamentos ([1]), promovendo a classificação dos sítios e fornecendo sistemas de «notificação e retirada», nomeadamente para crianças. O exemplo do código de conduta irlandês, que especifica que «os clientes não podem utilizar os serviços de Internet com o fim de criar, acolher ou transmitir material ilegal, difamatório, abusivo, ofensivo, rude ou obsceno» ([2]), deveria ser seguido.

4.6.4. A Comissão pode maximizar o impacto das mensagens de sensibilização ao incorporá-las em programas existentes, tais como o *e*Europe e o *e*Learning, e através da descentralização. A formação informática para os pais e crianças deveria tratar o tema da segurança. As escolas têm um papel fundamental a desempenhar.

([1]) Exemplos de conselhos de segurança para imprimir e colar no computador:
«Nunca te vás encontrar com alguém que conheceste através da Internet — a não ser que os teus pais te acompanhem e seja num lugar público.»
«Não te esqueças, em linha as pessoas podem mentir, ninguém as vê.»
«Não lhes dês os teus dados pessoais, tais como morada, nome da escola, fotografia ou palavra-passe. Podem ter más intenções!»
«Se deparares na Internet com uma mensagem chocante ou se alguém te andar a aborrecer, não te sintas responsável. Conta aos teus pais.»
Fonte: www.net-consumers.org

([2]) Código irlandês de boas práticas e de ética dos fornecedores de serviços Internet, ponto 5.1.1, p. 11; disponível em www.iab.ie/ /Publications/Reports/d33.pdf

4.7. *Cooperação internacional*

4.7.1. O Comité apoia o programa proposto de cooperação internacional. Reconhece, no entanto, que os EUA se sentem, de certo modo, constrangidos com a primeira alteração relativa à liberdade de expressão, enquanto a UE procura conciliá-la com a necessidade de segurança e a dignidade humana. Em suma, a UE constitui um mercado suficientemente grande para agir de modo independente, e este é um exemplo significativo de que os cidadãos contam com a UE para os proteger.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 adopta o programa plurianual de acções no domínio da energia: Programa "Energia Inteligente para a Europa" (2003-2006)»

(COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD))

(2003/C 61/07)

Em 6 de Maio de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Setembro de 2002, sendo relator P. Morgan.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 127 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. A Comissão apresentou uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre um programa plurianual de acções no domínio da energia, o Programa «Energia Inteligente para a Europa», para o período de 2003--2006. Com uma dotação orçamental de 215 milhões de EUR, o programa aplica a estratégia indicada no Livro Verde sobre segurança do aprovisionamento energético, assente em fontes de energia renováveis e na poupança de energia.

1.2. Esta proposta não trata do conjunto da política energética da UE mas, mais especificamente, das acções nos domínios da eficiência energética e das energias renováveis. Trata apenas do Tratado CE e não do Tratado Euratom e exclui qualquer consideração relativa à investigação e ao desenvolvimento, domínio que será coberto pelo VI Programa-Quadro. Por «energia inteligente», entende-se a melhoria da utilização da energia (eficiência energética) e a promoção da utilização de fontes de energia renováveis.

1.3. O programa visa igualmente completar e ajudar a aplicar as diversas medidas legislativas adoptadas pela Comunidade no domínio da eficiência energética, das fontes de energia renováveis e dos transportes. Entre essas medidas contam-se a Directiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001, relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade, a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de biocombustíveis nos transportes [1]; a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao rendimento energético dos edifícios [2] e a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da cogeração baseada na procura de calor útil no mercado interno da energia [3].

1.4. O programa foi concebido como o principal instrumento comunitário de apoio não tecnológico no domínio da energia. É um programa novo, mas também dá continuidade

---

[1] COM(2001) 547 final.
[2] COM(2001) 226 final.
[3] COM(2002) 415 final.

às acções relevantes dos programas *Altener*, SAVE e, em parte, *Synergy*. Reforça as componentes de fontes de energia renováveis e de eficiência energética e introduz uma terceira e quarta componentes relativas à energia nos transportes e à promoção, mediante colaboração internacional, nomeadamente nos países em desenvolvimento, das fontes de energia renováveis e da eficiência energética. Reforçará igualmente as actividades de divulgação e promoção das melhores práticas, mediante campanhas de sensibilização, educação e promoção de investimentos nas novas tecnologias.

1.5. O programa está estruturado em quadro domínios específicos: a utilização racional da energia e o controlo da procura (SAVE), as energias novas e renováveis (*Altener*), os aspectos energéticos dos transportes (*Steer*) e promoção internacional nos domínios das energias renováveis e da eficiência energética (*Coopener*). As acções a financiar incluem: implementação das estratégias; elaboração de normas; criação das estruturas e instrumentos financeiros e de mercado; promoção de sistemas e equipamentos para incentivar a transição entre a demonstração e a comercialização; desenvolvimento de estruturas de informação, ensino e valorização dos resultados; monitorização e avaliação do impacto das acções.

1.6. A Comissão também pondera a possibilidade de delegar certas tarefas de gestão do programa numa Agência de Execução e o documento enumera uma série de tarefas a levar a cabo por essa agência. Todavia, até ao momento não foi ainda apresentada qualquer proposta formal. Esta matéria será objecto de uma proposta de Directiva separada, logo que tiver sido adoptado o Regulamento do Conselho sobre o estatuto das agências de execução incumbidas de certas tarefas de gestão dos programas comunitários.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente a proposta «Energia Inteligente», dado coincidir com uma série de recomendações anteriormente efectuadas pelo Comité sobre a necessidade de promover a eficiência energética, as fontes de energias renováveis e a transferência de tecnologia e de saber-fazer no domínio da poupança de energia para os países em via de desenvolvimento (ref[a].: parecer do CES sobre o Livro Verde — Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético ([1]). O programa proposto sobre «Energia Inteligente» reúne quatro elementos-chave de política energética que precisam de tratamento eficaz se se quiser garantir a segurança energética no actual contexto político e permitir que a Comunidade possa dar cumprimento aos seus objectivos em matéria de sustentabilidade e às suas obrigações internacionais em matéria de alteração climática.

2.2. Há um considerável potencial não realizado — que a Comissão considera da ordem dos 18 % do actual consumo total — para a melhoria da eficiência energética nos edifícios e na indústria ([2]). O plano de acção da Comissão para melhorar a eficiência energética (que inclui as medidas propostas no programa «Energia Inteligente») prevê atingir cerca de dois terços do referido potencial até 2010. Para tal, será necessária uma melhoria de 1 % por ano (contra 0,6 % em média durante os dez últimos anos). Conseguir-se-ia desta forma uma redução das emissões de CO_2 correspondente a cerca de 40 % do compromisso assumido pela UE em Quioto.

2.3. As fontes de energia renováveis representam actualmente 6 % do fornecimento de energia e 14 % da produção de electricidade da UE. O Comité já anteriormente se pronunciara sobre a importância do papel das fontes de energia renováveis no combate às alterações climáticas; com efeito, contribuem para diversificar as fontes de energia necessárias, nomeadamente para proporcionar segurança energética, diminuindo a dependência das importações de energia (ver parecer sobre as fontes de energia renováveis, 2000). O Comité salientou a necessidade de acção decidida no sentido de fazer um uso óptimo das fontes de energia renováveis e julga claramente necessários os incentivos ao aumento desse uso (ver parecer sobre as fontes de energia renováveis, 2000). A comunicação da Comissão «Energia para o futuro: fontes de energia renováveis — Livro Branco para uma Estratégia e um Plano de Acção comunitários» ([3]) estabelece como objectivo, a título indicativo, elevar para 12 % a proporção das fontes de energia renováveis no fornecimento de energia (22 % da produção de electricidade) até 2010.

2.4. A política dos transportes deve ser uma prioridade de acção, na medida em que os transportes absorvem mais de 30 % do consumo final de energia (ref[a].: Plano de acção para melhorar a eficiência energética na Comunidade Europeia). A UE visa, a longo prazo, uma redução de 50 % das emissões de CO_2 por passageiro-quilómetro e por carga útil-quilómetro. A mais curto prazo, o objectivo é conseguir obter uma economia de energia de 5 a 10 % para diminuir globalmente as emissões de CO_2. A UE celebrou uma acordo voluntário com os fabricantes de automóveis para reduzir em um terço as emissões médias de CO_2 dos automóveis novos até 2005--2010 (com referência aos níveis de 1995).

2.5. No seu parecer sobre o Livro Verde sobre a segurança do fornecimento energético, o Comité sublinhava a necessidade de uma acção da UE em favor dos esforços efectuados pelos países em desenvolvimento para alcançar o desenvolvimento sustentável. Os países em desenvolvimento consomem actualmente muito menos energia por habitante que os países do mundo desenvolvido, o que em boa parte se deve ao seu nível de vida muito mais baixo. É verdade que o nível de vida

([1]) COM(2000) 769 final.

([2]) COM(2002) 162 final, p. 21.

([3]) COM(97) 599 final.

e o consumo de energia deveriam aumentar nos países em desenvolvimento, mas o desafio consistirá em encontrar o meio de conseguir esse nível de vida mais elevado sem aumentar as emissões de forma substancial. Os países em desenvolvimento serão tentados no curto prazo a procurar fontes de energia baratas em vez de adoptarem estruturas sustentáveis eficientes e renováveis a longo prazo. Contudo, tais medidas poderão ter uma melhor eficiência de custos na fase de desenvolvimento do que mais tarde. Judiciosamente, a Comunidade considera prioritário, em matéria de compromissos internacionais, promover as boas práticas por si estabelecidas no domínio das fontes de energia renováveis e da eficiência energética e de transferi-las para os países em desenvolvimento, bem como reforçar a cooperação na utilização dos mecanismos flexíveis do protocolo de Quioto.

2.6. A avaliação dos programas anteriores (*Altener* e SAVE 1991-1997, bem como os dois primeiros anos do Primeiro Programa-Quadro no domínio da energia 1998-2002) reconheceu a importância destes programas e o seu contributo para a redução das emissões de CO_2, detectando contudo domínios a necessitar de melhorias. Entre estes, incluem-se a necessidade de melhor coordenação e de maior coerência entre os diferentes programas, bem como a necessidade de modernizar os métodos de selecção, avaliação e gestão dos programas e a divulgação dos resultados. A avaliação preconizava a existência, no futuro, de um programa único, em vez de programas separados para a eficiência energética, as energias renováveis, etc.

3. **As principais questões**

3.1. O Comité, para avaliar a proposta em apreço, deve determinar se ela tem condições para dar resposta aos desafios da alteração climática e às necessidades do desenvolvimento sustentável, da concorrência económica e de segurança energética, bem como se ela permitirá realizar o potencial de eficiência energética e de fontes de energia renováveis para contribuir para responder a esses desafios, tanto no interior como no exterior da UE, nos domínios da indústria, da construção e dos transportes.

3.2. O objectivo da Comissão em matéria de eficiência energética (uma redução de 1 % por ano até 2010) constitui um grande desafio. Poderá ser difícil manter — e mais ainda ultrapassar — a melhoria anual de 0,6 % que se verificou nos últimos dez anos; com efeito, tal resultado deveu-se em grande parte à passagem de indústrias de forte consumo de energia para serviços. Hoje em dia, a utilização industrial representa menos de um terço do total do consumo de energia (com excepção dos transportes) e este valor continuará a diminuir à medida que a economia se for reestruturando, que o sector dos serviços for mais importante e a indústria remanescente tiver mais eficiência energética. Os dois principais sectores em que a utilização de energia aumenta são agora o sector doméstico e o sector dos serviços — sector público, embora esteja a diminuir no sector industrial. Estes sectores estão a aumentar especialmente a sua utilização de electricidade para os aparelhos e equipamentos, estando também a crescer o sector do ar condicionado.

3.3. O objectivo da Comissão em matéria de energia renovável é ambicioso; com efeito, se nada se alterar, as fontes de energia renováveis poderiam representar apenas 8 % do fornecimento de energia até 2030 [1]. Muitas fontes de energia renováveis estão longe de serem concorrenciais com as fontes de energia tradicionais quando as externalidades são ignoradas e, assim, se forem deixadas às leis do mercado, será difícil aumentar a sua quota-parte no consumo de modo a atingir o objectivo fixado pela Comissão.

3.4. Prevê-se que as emissões de CO_2 decorrentes dos transportes aumentem cerca de 40 % entre 1990 e 2010. Na falta de novas medidas específicas para a utilização nos transportes, será extremamente difícil inverter esta tendência, particularmente se as externalidades continuarem a ser ignoradas.

3.5. Como se viu, a procura de energia deverá aumentar de forma substancial, no futuro, nos países em desenvolvimento, e corre-se o risco de falhar a oportunidade de aumentar a eficiência energética e as fontes de energia renováveis se não forem rapidamente tomadas medidas.

3.6. Na perspectiva desses desafios coloca-se igualmente a questão de saber se a legislação comunitária é completa. Ao mesmo tempo que é necessário encontrar um justo equilíbrio entre a regulamentação e o mercado, é necessária uma legislação eficaz em numerosos domínios. Apesar da aplicação de uma série de medidas e da existência de projectos de directivas, alguns destes textos não são juridicamente vinculativos (como, por exemplo, as normas e a rotulagem para os aparelhos domésticos e equipamentos de escritório). Outros estabelecem objectivos indicativos (por exemplo, no que se refere às fontes de energia renováveis), mas a concretização destes objectivos, pelo menos em alguns Estados-Membros, continua a ser problemática.

3.7. O Comité tem para si que se impõe, a nível de cada Estado-Membro, um compromisso mais firme em favor da energia inteligente. Como assinala a Comissão (p. 23), a maioria das medidas comunitárias sobre a eficiência energética não é vinculativa para os Estados-Membros. O presente programa constitui, portanto, um meio útil que permitirá

[1] COM(2001) 769 final.

garantir um maior compromisso ao nível dos Estados-Membros, mas a sua contribuição é pequena. Assim, há que incentivar os Estados-Membros a reforçarem o seu empenho em melhorar a eficiência energética e a utilização de fontes de energia renováveis por meio de mecanismos legislativos e de mecanismos de apoio adequados. Na realidade, haveria talvez que elaborar uma parte da legislação a nível nacional em vez de o fazer a nível comunitário, de modo a ter em conta as circunstâncias específicas de cada país. O teste-chave para este programa será, portanto, ver em que medida será possível explorar e partilhar o conhecimento e as capacidades existentes nos Estados-Membros.

3.8. A nível dos Estados-Membros também há oportunidades económicas para promover a eficiência energética e a redução de CO_2. Ambos os objectivos podem ser alcançados mediante políticas fiscais favoráveis e medidas de apoio em matéria de fontes de energia renováveis.

3.9. O Comité tem para si que o programa «Energia Inteligente para a Europa» pode dar um precioso contributo para a realização dos objectivos de segurança energética, de desenvolvimento sustentável e de combate às alterações climáticas. Todavia, há ainda que cumprir um certo número de condições prévias para que o programa possa resultar em modificações do nível pretendido. Em primeiro lugar, em certas situações, e tendo em conta a diversidade das circunstâncias específicas de cada país, pode ser necessário suscitar, em certos casos, alterações por via legislativa. Em segundo lugar, os progressos no domínio dos transportes, da eficiência energética e das fontes de energia renováveis dependem do êxito da investigação e do desenvolvimento e da eficiência da aplicação do VI Programa-Quadro. A este respeito, o Comité considera especialmente relevante o seu parecer sobre as «Necessidades em matéria de investigação para um fornecimento seguro e fiável de energia» (CES 578/2002). Por fim, a nova agência terá um papel crítico: terá a tarefa e o objectivo de conseguir levar a bom porto alterações sem precedentes.

4. **Os programas e o orçamento**

4.1. O Comité apoia a proposta de reagrupar os diferentes aspectos da energia inteligente — eficiência energética, energias renováveis, transportes, dimensão internacional — num programa único. Como foi demonstrado pela avaliação dos programas até à data, essa medida reforçaria a eficiência e a coesão dos esforços e ajudaria a evitar conflitos e sobreposições. Um programa único não se limita a tornar a administração mais eficiente; permite também gerir melhor as possibilidades de actividades dependentes simultaneamente de diversos programas — por exemplo, programas e projectos que tratem da eficiência energética e das energias renováveis ou ainda dos edifícios e dos transportes.

4.2. SAVE e *Altener* são programas que já existem há algum tempo. No entanto, *Steer* e *Coopener* são basicamente programas novos e, por isso, teria sido útil que a Comissão tivesse fornecido mais informação sobre o que pretendem alcançar. Sobretudo, se se tiver em consideração que dispõem de orçamentos indicativos relativamente diminutos e, por conseguinte, deverão estar bem objectivados se se deseja que tenham repercussões.

4.3. O Comité acolhe favoravelmente a proposta de definir acções-chave, que deveriam ajudar a focar o programa e a permitir que tenha um maior impacto. Sem isso, existe o perigo de que os recursos se distribuam de maneira muito dispersa e de que a divulgação dos resultados seja demasiado difícil. A avaliação dos programas anteriores demonstrou a existência de demasiados programas pequenos com um impacto limitado.

4.4. O Comité aprova a importância que a Comissão atribui à necessidade de «induzir uma mudança real do comportamento dos consumidores». Este deve ser o centro dos principais programas de acção em todos os Estados-Membros. Da mesma forma, o Comité aprova que a Comissão reconheça a importância da educação e da formação. Também sublinha a necessidade de interessar os jovens, incluindo a energia no currículo escolar e em projectos de concursos e de prémios.

4.5. O documento (quadro da pág. 19) fala da possibilidade de lançar «acções-chave» combinadas, abrangendo vários domínios específicos. O Comité considera que seria valioso garantir que se pudessem desenvolver as acções e os projectos-chave que combinassem dois ou mais dos quatro domínios de acção. Por exemplo, existe a oportunidade de estabelecer melhores ligações entre as acções para utilizar as fontes de energia renováveis e para melhorar a eficiência energética nos edifícios, de modo a que se possa desenvolver uma abordagem coordenada para edifícios com baixas emissões ou zero emissões.

4.6. Há outros três domínios em que o Comité desejaria ver acções-chave. Em primeiro lugar, no papel de fornecedores de energia — em particular, para os instar a oferecerem aos consumidores serviços energéticos globais que incluam tanto as fontes de energia renováveis como a eficiência energética. Em segundo lugar, garantir que os arquitectos e promotores aproveitem oportunidades para aumentar ao máximo a eficiência energética nos novos edifícios. Em terceiro lugar, e sempre que conveniente, desenvolver o papel da eficiência energética e das energias renováveis nos projectos de avaliação do carvão e de comércio de emissões.

4.7. O Comité acolhe favoravelmente o aumento do orçamento destinado à «Energia Inteligente» em comparação com os programas anteriores. Evidentemente, e dada a dimensão da tarefa, há que colocar a questão de saber se até mesmo este aumento do orçamento será adequado. No entanto, tendo em conta os resultados da avaliação de programas anteriores sobre a necessidade de melhorias na gestão dos programas, pareceria pouco aconselhável aumentar demasiado o orçamento, e com demasiada rapidez, já que as pressões para gastar o dinheiro poderiam conduzir a ineficiências. O Comité espera que se apliquem controlos financeiros adequados. O Comité considera que o nível orçamental proposto pela Comissão representa um compromisso sensato. Para chegar a esta conclusão, o Comité toma em consideração o compromisso de financiamento adicional quando se realizar o alargamento e também o convencimento de que a Agência poderá influenciar de maneira eficaz as capacidades e os recursos dos Estados-Membros.

4.8. A Comissão afirma que o programa tem por objectivo vincular as iniciativas de apoio (SAVE, etc.) às acções legislativas, circunstância que há que acolher com satisfação, embora não seja precisado como tal se fará. Uma opção poderia consistir em estudar, no momento de determinar as acções-chave, como se poderiam ligar estas últimas às medidas legislativas específicas como a Directiva proposta sobre a energia nos edifícios.

5. **Agência de execução**

5.1. Torna-se difícil para o Comité aduzir observações plenamente informadas sobre a ideia de uma Agência de Execução sem examinar a proposta de decisão sobre a agência, juntamente com a proposta em apreço.

5.2. O Comité tem para si que a Agência de Execução prevista na referida proposta terá as seguintes características: em primeiro lugar, o seu trabalho e, em particular, os programas de acção seleccionados serão determinados por um comité dirigido pela Comissão e em que participem os Estados-Membros. Em segundo lugar, um número reduzido de elementos do pessoal da Comissão será afectado à Agência para gerir os programas de acção. Em terceiro lugar, os próprios programas de acção disporão de pessoal próprio contratado. As preocupações que esta proposta suscita são as seguintes: o conhecimento técnico assim criado perder-se-á se o pessoal for temporário; o trabalho da Agência será extremamente especializado e ignorará a dimensão e o alcance plenos das actividades dos Estados-Membros.

5.3. Actualmente, não existe nenhuma organização à escala da UE que desempenhe o papel fundamental de promoção e de divulgação ao nível requerido. Estas tarefas exigem um maior esforço por parte da Comissão, como se concluiu na avaliação dos programas anteriores. Não é algo que os Estados-Membros possam facilmente realizar de forma individual, já que requer boas redes em todos os Estados-Membros. Tal papel acrescentaria um valor considerável às acções dos diferentes Estados-Membros. Poderia ser importante após o alargamento, já que os novos membros necessitarão especialmente dessas informações.

5.4. O programa «Energia Inteligente» precisa de conseguir algo mais que projectos de demonstração: quando os projectos e programas conduzam a bons resultados, estes deveriam ser largamente aplicados. Em concreto, deveria servir de elo fundamental entre o VI Programa-Quadro e o mercado. Há também um papel importante a desempenhar no fornecimento, divulgação e promoção do programa «Energia Inteligente» por parte das agências e centros da energia relevantes nos Estados-Membros e a nível regional.

Em particular, tais agências poderiam estabelecer o vínculo entre a Comissão e a Agência e as organizações locais, proporcionando um método mais flexível e com uma melhor relação custo-eficácia para apoiar pequenos projectos que possam revelar-se difíceis de apoiar directamente pela Comissão.

5.5. O Comité reconhece que a Agência de Execução tem três vantagens: está «fora do orçamento», facilita um «lançamento rápido» e permite que se contratem as capacidades necessárias. No entanto, são paliativos a curto prazo e ignoram as questões de longo prazo. O Comité considera que a Comissão deve ir mais além do que agora se propõe e escolher uma das duas opções seguintes: ou criar uma agência tradicional no pleno sentido do termo, capaz de atrair as capacidades, competências e recursos dos países; ou confiar esta missão ao pessoal da Comissão, dotando-o dos recursos necessários e indicando-lhe objectivos. Por se tratar de um sector de grande interesse estratégico, deve contar com todo o apoio da Comissão.

6. **Conclusão**

Ficam por resolver algumas questões sobre a proposta relativa à Agência — o Comité considera que é necessário algo mais que um braço executivo para um número limitado de programas de acção, se se quiser aproveitar todas as oportunidades do programa «Energia Inteligente». Além disso, a proposta sobre «Energia Inteligente» não conseguirá realizar, apenas por si própria, todas as alterações necessárias para que se alcancem na UE os objectivos estratégicos e de sustentabilidade relativos à energia a não ser que se cumpram outras condições prévias, como o empenho dos Estados-

-Membros, um apoio legislativo selectivo, instrumentos económicos ou êxito nos resultados da investigação e do desenvolvimento. Ainda não se deu resposta à necessidade de uma verdadeira iniciativa estratégica da UE em matéria de energia.

No entanto, o Comité considera que o programa proposto pela Comissão é importante. É imperioso que seja aplicado até finais de 2002, pelo que a presente decisão deve ser imediatamente adoptada.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 aos aditivos destinados à alimentação animal»

(COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD))

(2003/C 61/08)

Em 10 de Abril de 2002, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 37.º e do n.º 4, alínea b), do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 29 de Agosto de 2002. O relator foi C. Scully.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 129 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções o presente parecer.

1. **Antecedentes**

1.1. Há mais de 40 anos que os antimicrobianos são usados como factores de crescimento, em particular na criação de porcos e de aves de capoeira. O uso de factores de crescimento conduz a um aumento de 4 a 5 % do peso dos animais a eles sujeitos. A quantidade dos antibióticos assim utilizada é muito superior à utilizada em tratamentos médicos: na Dinamarca, em 1994, utilizaram-se 24 kg de glicopéptidos vancomicina para terapias humanas, enquanto 24 000 kg de uma semelhante glicopéptidos avoparcina foram utilizados na alimentação animal.

1.1.1. O uso de antibióticos, nos vários estados de pureza, enquanto aditivos para alimentação animal tem vindo a ser, cada vez mais, sujeito a regulamentação, primeiro ao nível nacional e depois, com a adopção das Directivas 70/524/CEE [1] e 96/51/CE [2] do Conselho, ao nível comunitário.

1.2. Em 1999, o Comité Científico Director (CCD) manifestou grande preocupação com as crescentes ameaças para a saúde resultantes da resistência antimicrobiana e recomendou de imediato que se reduzisse o uso inadequado de antimicrobianos. A estratégia fundamental de redução antimicrobiana afectaria de igual modo as áreas da medicina humana, medicina veterinária, produção animal e protecção vegetal.

1.3. A emergência da resistência antimicrobiana é um problema originado por vários factores, exigindo, por conseguinte, uma solução multiforme; assim sendo, foi alvo de

---

([1]) JO L 270 de 14.12.1970, pp. 1-17.
([2]) JO L 235 de 17.9.1996, pp. 39-58.

debate em diversos organismos nacionais e internacionais, tais como a Organização Mundial de Saúde [1], a Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE), a Conferência de Copenhaga [2], o Comité dos Consumidores da UE [3] etc. O Comité Económico e Social emitiu um parecer de iniciativa [4] expressamente bem acolhido pela Resolução do Conselho da Saúde da UE de Junho de 1999, que, por sua vez, seguiu a maior parte das recomendações apresentadas.

1.4. Desde os anos 70, a Comissão Europeia interditou o uso de mais de 20 antibióticos na gestão animal. Adicionalmente, o Conselho de Ministros, por meio do Regulamento (CE) n.º 2821/98 [5] de 17 de Dezembro de 1998, em vigor desde 1 de Julho de 1999, aceitou a proposta da Comissão de interditar quatro antibióticos administrados aos animais enquanto factores de crescimento (bacitracina-zinco, virginiamicina, fosfato de tilosina e espiramicina).

1.5. Em Junho de 2001, a Comissão Europeia publicou uma comunicação sobre uma estratégia de luta contra a resistência antimicrobiana [6]. A estratégia pormenoriza acções prioritárias em quatro áreas-chave: fiscalização, prevenção, desenvolvimento da investigação e de produtos e cooperação internacional. Incluía também uma recomendação sobre o uso prudente dos antibióticos na medicina humana, adoptada pelo Conselho da Saúde da UE em 15 de Novembro de 2001.

1.6. A Comissão propôs agora retirar, até Janeiro de 2006, os quatro antibióticos ainda em circulação (monensina de sódio, salinomicina de sódio, avilamicina e flavofosfolipol) actualmente autorizados enquanto factores de crescimento na alimentação animal. A proposta [7] representa uma importante racionalização e simplificação das regras existentes sobre a avaliação da segurança e autorização de comercialização dos aditivos para alimentação animal. A proposta diz respeito aos aditivos utilizados na alimentação animal e nas águas para consumo dos animais.

1.7. Na proposta de regulamento ora em apreço, a Comissão propõe os seguintes aperfeiçoamentos na situação vigente:

— concessão de novas autorizações para os aditivos de alimentação animal apenas por um período de dez anos;

— reavaliação, durante os sete anos seguintes, dos aditivos de alimentação animal autorizados à luz da legislação actual;

— obrigação, por parte das empresas, de demonstrar a eficácia do produto e a ausência de risco para a saúde humana e animal e o ambiente;

— avaliações por parte da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos;

— limites máximos de resíduos para determinados aditivos alimentares, a controlar por um sistema de pós-monitorização;

— procedimento de autorização claro e transparente;

— medidas mais rígidas para os coccidiostáticos de origem antibiótica; dentro de um período de quatro anos, o requerente deverá apresentar um novo processo para reavaliação.

2. **Observações na generalidade**

2.1. A discussão em torno de se saber se a criação animal pode existir sem os agentes de crescimento antibacterianos prossegue. A Suécia demonstrou que as modificações processuais podem diminuir o uso de antibióticos enquanto aditivos de alimentação animal; desde 1986, os agentes antibacterianos são proibidos enquanto factores de crescimento [8]. Da experiência sueca, pode concluir-se que a agricultura deveria definir condições de criação animal sem recorrer aos agentes de crescimento antibacterianos e sem prejuízo da produtividade.

2.2. O Comité acolheu favoravelmente os objectivos do Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos [9] de aumentar a segurança alimentar na Europa (adoptando uma abordagem «da exploração agrícola até à mesa») e de, consequentemente,

---

(1) Princípios mundiais da OMS para controlo da resistência antimicrobiana, relatório de uma consulta da OMS com a participação da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas e do Gabinete Internacional das Epizootias. Genebra, Suíça, de 5 a 9 de Junho de 2000.

(2) As recomendações de Copenhaga. Relatório da conferência da União Europeia sobre «A ameaça microbiana». Copenhaga, Dinamarca, 9 e 10 de Setembro de 1998, http://www.sum.dk/publika//micro98/ws_2.htm

(3) Parecer do Comité dos Consumidores, adoptado em 1 de Março de 1999, sobre «Resistência aos antibióticos — uma ameaça para a saúde pública», http://europa.eu.int/comm/consumers/policy//committee/cc08_en.html

(4) A resistência aos antibióticos: uma ameaça para a saúde pública, CES 1118/98, JO C 407 de 28.12.1998, e Resolução do Conselho, JO C 195 de 13.7.1999, pp. 1-3.

(5) Regulamento (CE) n.º 2821/98 do Conselho, JO L 351 de 29.12.1998, pp. 4-8.

(6) COM(2001) 333 final.

(7) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aditivos destinados à alimentação animal, COM(2002) 153 final.

(8) Weirup M. 1998. Preventive methods replace antibiotic growth promoters: ten years experience from Sweden. (Os métodos preventivos substituem os factores de crescimento antibióticos: dez anos de experiência sueca), APUA Newsletter 16(2):1-4.

(9) COM(1999) 719 final.

reconhecer a importância da alimentação animal na alimentação humana e em qualquer ameaça para a saúde humana relacionada com o consumo alimentar.

2.2.1. A este respeito, o Comité considera particularmente positivo que a Comissão Europeia tenha, nesta ocasião, optado, como instrumento legal, por um regulamento (em vez de uma directiva), com claras vantagens na aplicação.

2.3. O CESE defende a proposta da Comissão que visa racionalizar o procedimento de autorização para aditivos de alimentação animal e interditar os quatro antibióticos ainda em circulação utilizados como promotores do crescimento. Enquanto alguns Estados-Membros consideram inaceitável o atraso na interdição dos antibióticos ainda em circulação utilizados como promotores do crescimento, outros há que consideram a situação extremamente preocupante, caso não haja à disposição ou não tenham ainda sido desenvolvidas alternativas comparáveis e eficazes. O Comité entende que a Comissão Europeia oferece um compromisso aceitável. Todavia, em caso algum se aceitaria outro atraso.

2.4. O Comité congratula-se sobretudo com a cláusula de salvaguarda, prevista na legislação, referente à renovação da autorização.

2.5. O procedimento actual de autorização de novos aditivos ou de novas utilizações de aditivos implica solicitação da empresa requerente ou, se o requerente se localizar num país terceiro, solicitação de um Estado-Membro eleito para relator. Tal avaliação caberá, a partir de agora, à AESA. O CESE defende um procedimento centralizado e apoia energicamente a estreita ligação entre a alimentação animal, a segurança alimentar e a saúde humana, como manifesta o seu parecer referente ao Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos ([1]). A proposta da Comissão centraliza correctamente o procedimento de autorização.

2.6. Para além das medidas propostas, o Comité sugere a introdução de símbolos/logotipos que tornem inequívoca a utilização-alvo de tais substâncias, ora como aditivos de alimentação animal, ora como medicamentos.

2.7. A utilização e as licenças concedidas aos aditivos de alimentação animal ou aos medicamentos veterinários variam muito a nível mundial. Nos países em vias de desenvolvimento, responsáveis por cerca de 25 % da produção mundial de carne, as políticas que regulam a utilização veterinária de antibióticos são pouco desenvolvidas ou inexistentes. No sudeste da Ásia, o uso de antimicrobianos na cultura do camarão não está, praticamente, sujeito a regulamentação. Os problemas originados pela utilização imprópria dos antibióticos têm repercussões para lá do país de origem. Os produtos à base de carne são comercializados à escala mundial e as populações bacterianas desenvolvem-se independentemente das fronteiras geográficas.

2.7.1. Por esta razão, o CESE preocupa-se com o facto de a presente proposta não identificar suficientemente as obrigações dos requerentes de países terceiros, nem sequer das empresas multinacionais de origem comunitária estabelecidas fora da Europa. O CESE sugere incluir disposições mais precisas na presente proposta, para clarificar tais áreas de ambiguidade.

2.8. O CESE concorda que, no que se refere à saúde humana, à saúde animal e ao ambiente, a Comunidade deveria agir com base no «princípio de precaução». O Comité reconhece que o procedimento de autorização já segue rigorosamente este princípio e, por conseguinte, qualquer acção subsequente deveria basear-se em novas provas de riscos para a saúde humana ou animal ou o ambiente. O Comité preferiria que, neste projecto legislativo, a aplicação do princípio de precaução fosse objecto de atenção mais pormenorizada, tendo em vista evitar o uso indevido.

2.9. Os objectivos gerais deste projecto de regulamento estipulam que a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA) terá a competência e a responsabilidade de fornecer um único quadro para avaliação dos processos de todos os aditivos para a alimentação animal, oferecendo, assim, clareza, eficácia e transparência ao procedimento. Foram mencionados a adopção de um relatório de avaliação e o lançamento de um processo de consulta pública. Reconhece-se igualmente que, nalguns casos, a avaliação científica do risco, por si só, não pode fornecer todas as informações para uma decisão sobre a gestão de risco e que outros factores relevantes para a questão em análise deveriam, legitimamente, ser tomados em consideração, tais como os factores éticos, a exequibilidade dos controlos e os benefícios para os animais ou para o consumidor de produtos animais. Sugere-se, portanto, que seja a Comissão Europeia a conceder a autorização de utilização de aditivos.

2.9.1. O CESE lamenta que o texto não dê qualquer informação a respeito do modo como este regime deveria funcionar na prática. O procedimento de consulta pública, que poderia, de facto, adicionar outros factores legítimos à atenção dos participantes e dos políticos envolvidos, não foi aprofundado. A Comissão Europeia deveria, por isso, explicar mais detalhadamente o procedimento de aplicação concreto deste projecto de regulamento.

([1]) Parecer CES 585/2000, JO C 204 de 18.7.2000.

2.10. Poder-se-ia considerar que os produtos de medicina veterinária definidos na Directiva 2001/82/CE [1] englobam os coccidiostáticos. Estes são agentes incorporados nos alimentos administrados ao longo da vida de um frango, por exemplo, como forma de prevenir a doença da coccideose. A Directiva define um medicamento veterinário como: «toda a substância ou composição apresentada como possuindo propriedades curativas ou preventivas relativas a doenças em animais».

2.10.1. O Comité entende que todos os agentes utilizados na cura e/ou prevenção de doenças deveriam obter uma autorização enquanto medicamentos veterinários, de acordo com as definições da Directiva 2001/82/CE. O Comité está consciente de que muitos coccidiostáticos largamente difundidos, nenhum dos quais com utilização na medicina humana, são inteiramente produzidos através de processos de fermentação e a sua qualidade farmacêutica é considerada não-humana (a chamada «forrageira»).

2.10.2. O Comité reconhece que, como consequência do acima mencionado, a classificação dos coccidiostáticos enquanto medicamentos veterinários poderá, presentemente, suscitar algumas dificuldades burocráticas na UE. Todavia, o Comité insta a Comissão Europeia a reexaminar a questão e a propor as alterações à legislação comunitária dos medicamentos veterinários e/ou à Farmacopeia que sejam necessárias para a incorporação dos coccidiostáticos, incluindo os coccidiostáticos baseados em antibióticos forrageiros.

2.10.3. O Comité defende igualmente a posição de tratar os coccidiostáticos no âmbito da Directiva 2001/82/CE, em sintonia com a Federação Europeia de Veterinários (FEV), que considera que estes produtos devem manter-se no mercado, embora recomendando que a sua utilização esteja sujeita ao controlo veterinário por meio de receita veterinária. Tal viria ao encontro das recomendações de muitas organizações internacionais como a OIE ou a OMS e ofereceria garantias adicionais, no sentido de uma utilização racional e prudente destas substâncias, de acordo com os princípios fixados pela FEV nas orientações sobre «A utilização prudente dos antibióticos em medicina veterinária», tornadas públicas em 1999.

2.11. Todavia, o Comité entende que, nesta proposta, devia ponderar-se e analisar-se as substâncias alternativas para substituir os coccidiostáticos; em particular, devia dar-se importância à investigação sobre a irreversibilidade da resistência nos protozoários. O Comité apoia a recomendação da FEV à Comissão Europeia de dar prioridade aos projectos de investigação sobre alternativas aos coccidiostáticos (através do 5.º e 6.º Programas de Investigação), pois os esforços coordenados entre cientistas europeus poderiam ser decisivos no sentido de obter uma solução a longo termo para este problema.

2.12. Os aditivos geneticamente modificados ou produzidos a partir de um OGM deveriam, numa primeira fase, cumprir as exigências e ser avaliados de acordo com o regulamento sobre os alimentos de uso humano e os alimentos para animais geneticamente modificados, ainda antes de iniciar o procedimento de autorização de acordo com a presente proposta de regulamento. Os OGM que contêm genes resistentes aos antibióticos utilizados no tratamento médico ou veterinário não deveriam ser libertados no ambiente. Já no passado, o CESE manifestara esta posição: «Por motivos de preservação do ambiente e da saúde, o Comité é de opinião que, na libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados, se devia prescindir de todos os tipos de marcadores genéticos com propriedades de resistência aos antibióticos» [2].

2.13. A Comissão reconhece que se deveria exigir a rotulagem detalhada do produto, visto que permite ao consumidor final fazer uma escolha com conhecimento de causa. As normas específicas de rotulagem de aditivos destinados à alimentação animal são definidas na presente proposta de regulamento. O Comité preocupa-se com o facto de não se fazer qualquer remissão explícita para outros regulamentos importantes em matéria de rotulagem, tais como a rotulagem de aditivos compostos por OGM ou produzidos a partir de OGM.

2.13.1. O CESE considera essencial que, com base em informação correcta sobre aditivos destinados à alimentação animal, indicada clara e visivelmente, os agricultores possam cumprir as suas obrigações de utilização apropriada de tais substâncias, de forma a evitar efeitos nocivos para a saúde pública. Para tal, são necessárias medidas de rotulagem adequadas.

2.14. Relativamente a determinadas categorias de aditivos, a proposta prevê um programa de monitorização pós-comercialização. Não é claro quem decidirá se tal monitorização será necessária. O CESE defende transparência total quanto a requisitos em matéria de monitorização. O público deveria ter acesso aos resultados da monitorização.

2.14.1. O Comité, em sintonia com a FEDESA (Federação Europeia de Saúde Animal), acredita que um sistema de vigilância pós-comercialização, como estabelecido na legislação comunitária pertinente, deveria ser usado para monitorização de quaisquer efeitos adversos destes produtos depois de ter sido concedida a autorização de comercialização.

(1) JO L 311 de 28.11.2001, p. 1.

(2) Ver ponto 2.8.1 do parecer CES 1117/98, JO C 407 de 28.12.1998.

2.15. No procedimento de autorização está prevista uma proposta para a fixação de limites máximos de resíduos (LMR) nos géneros alimentícios de origem animal. O Comité está firmemente convencido de que não deveria caber ao avaliador de risco, a AESA, a função de decidir estabelecer ou não um LMR. Tal decisão deveria ser da responsabilidade do gestor de risco, neste caso a Comissão Europeia, sob parecer do avaliador de risco.

2.16. Há indicadores que demonstram que a utilização terapêutica dos antibióticos aumentou recentemente, desde a interdição da utilização de certos antibióticos como factores de crescimento. Alguns destes antibióticos, como a amoxicilina, são igualmente utilizados na medicina humana. Em Outubro de 1997, um grupo de peritos nesta área, que participou numa reunião da OMS, entendeu que se devia dar atenção aos riscos associados à ampla utilização de fluoroquinolones como medicamentos para animais, sobretudo porque estes constituem um importante grupo de antibióticos na medicina humana.

2.16.1. A este respeito, o CESE solicita que a monitorização do consumo anti-microbiano não se restrinja à medicina humana, mas se estenda à medicina veterinária e à utilização agrícola, juntamente com um controlo rígido do uso terapêutico dos antibióticos. Tal medida pretende garantir que a legislação seja estritamente respeitada e não fragilizada pela crescente e descontrolada utilização de antibióticos, que apenas deviam servir para curar animais doentes.

2.16.2. O Comité considera importante manter uma ligação estreita com a monitorização e o controlo de zoonoses e agentes zoonóticos no que se refere à identificação da resistência aos antibióticos.

2.17. É fundamental a correcta aplicação da legislação. Os Estados-Membros deveriam estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis ao incumprimento das disposições do presente regulamento e garantir a sua efectiva execução. Deveria proceder-se à harmonização de tais sanções e integrá-las no respectivo regulamento comunitário. O CESE deseja sublinhar a importância das fiscalizações efectuadas por inspectores qualificados e acredita firmemente que a aplicação rígida de sanções no caso de incumprimento é a chave para a aplicação eficiente da legislação. O CESE deseja que se estabeleça uma ligação estreita com a legislação proposta pela Comissão Europeia sobre «Controlos veterinários oficiais dos alimentos destinados à alimentação humana e animal» [1].

2.18. O CESE manifesta alguma preocupação com o aumento dos custos da produção pecuária resultantes da presente proposta da Comissão Europeia, defendendo, se necessário, medidas de compensação. A produção pecuária comunitária tornar-se-ia menos competitiva no mercado global.

2.19. As disposições relativas à carne de animal importada têm de respeitar plenamente as normas comunitárias, de forma a evitar a distorção da concorrência e garantir a protecção do consumidor europeu. A UE deveria fazer um grande esforço no sentido de a OMC as reconhecer. De facto, este ponto refere-se igualmente às condições de bem-estar dos animais e à utilização de hormonas de crescimento e aditivos em geral.

2.20. O CESE gostaria de referir que, além dos coccidiostáticos, outras substâncias medicamentosas autorizadas actualmente como aditivos de alimentação animal deveriam passar a ser abrangidas pela legislação comunitária relativa aos medicamentos veterinários.

2.21. O CESE solicita à Comissão Europeia que antecipe a data da supressão gradual (2006) prevista no artigo 12.º da proposta em causa, defendendo, deste modo, os interesses de todas as partes envolvidas.

3. **Observações na especialidade**

3.1. A proposta define vários termos técnicos ou expressões usadas no texto.

3.1.1. O Comité lamenta que a proposta não defina os coccidiostáticos.

3.2. Sendo temporária a interdição de carne e a farinha de ossos, o CESE acredita que a presente proposta deveria indicar claramente o risco da utilização de aditivos de origem animal e deveria prever amplas medidas políticas.

3.3. O CESE julga conveniente obter informação mais detalhada sobre o modo de garantir a transparência do procedimento de autorização, pois considera insuficiente apenas publicar o parecer da AESA. O procedimento de elaboração do parecer é fundamental no que se refere à transparência do sistema; por conseguinte, pelo menos o resumo do processo (após eliminação de quaisquer informações de carácter confidencial) deveria estar à disposição do público durante um período de tempo definido, de forma a permitir quaisquer observações.

3.4. A fixação de LMR deveria ser parte integrante do procedimento de autorização. A sugestão da AESA referente à não-aplicação de LMR não deveria impedir a Comissão Europeia de solicitar uma investigação mais profunda nesta área

[1] COM(2002) 377 final.

com o objectivo de fixar LMR. Em qualquer caso, os LMR deveriam ser fixados antes de a autorização ser concedida.

3.5. O procedimento de avaliação de risco será levado a cabo pela AESA. O Comité consideraria importante que o procedimento de avaliação de risco seguisse um «*modus operandi*» codificado, a que o público pudesse ter acesso.

3.6. O estatuto dos produtos existentes deve ser verificado e, por conseguinte, a notificação e as informações que a acompanham, como previsto na presente proposta, deverão ser fornecidas à AESA. A proposta refere-se a um regulamento que deve ser aplicado em caso de não-notificação ou prestação de informações falsas à AESA. O Comité preocupa-se com o facto de não se apresentarem mais pormenores em relação ao conteúdo e ao prazo de adopção de tal legislação.

3.6.1. O Comité lamenta que não tenha sido definido o prazo para a retirada de produtos não notificados a tempo ou cujo processo foi considerado incompleto.

3.7. O projecto legislativo apresenta certas disposições relativas ao controlo das autorizações de alimentos para animais. O CESE entende que essas disposições são insuficientes para realizar tais controlos de modo eficaz.

3.7.1. Por essa razão, o Comité sugere que se defina claramente a atribuição de competências a exercer pelas autoridades de controlo nacionais.

3.7.2. O Comité defende igualmente um claro procedimento de elaboração de relatórios, da parte dos Estados-Membros para a Comissão Europeia, relatando os casos de incumprimento.

3.8. Este projecto legislativo expõe as tarefas dos laboratórios comunitários de referência. O Comité julga ser importante realçar a necessidade de instituir e publicar métodos de teste validados, de forma a proceder aos testes necessários, pois é um requisito para qualquer controlo eficaz.

3.9. O Comité lamenta que a proposta não inclua exigências específicas em matéria de rotulagem, decorrentes da legislação específica relativa aos OGM e solicita a adequada alteração da proposta.

3.10. O Comité insta a Comissão Europeia a procurar estabelecer um acordo em matéria de regras aceites internacionalmente, para a aplicação do princípio de precaução, no quadro do *Codex Alimentarius*.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 — Para uma estratégia temática de protecção do solo»

(COM(2002) 179 final)

(2003/C 61/09)

O Conselho decidiu, em 12 de Abril de 2002, consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE, sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 29 de Agosto de 2002, sendo relator Staffan Nilsson.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 139 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Síntese da comunicação da Comissão

1.1. Tanto o 6.º Programa de Acção em matéria de Ambiente como a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, publicada pela Comissão em 2001, fixaram o objectivo de proteger os solos contra a erosão e a poluição, fazendo notar que a perda de solos e a diminuição da fertilidade estão a minar a viabilidade das terras agrícolas. Esta primeira comunicação da Comissão ([1]) pode ser considerada um avanço por propor o desenvolvimento de uma estratégia temática destinada a assegurar a protecção do solo.

1.2. Esta comunicação é, ao mesmo tempo, descritiva e orientada para a acção. Nela se explica como o solo é influenciado quer por circunstâncias externas quer pela intervenção humana, dando como exemplos a erosão, a perda de matéria orgânica, a contaminação local e difusa, a compactação do solo, a diminuição da biodiversidade, a salinização, as cheias e desabamentos de terras, etc.

1.3. Neste contexto, o solo é definido como a camada superior da crosta terrestre, com uma importância vital para todas as actividades humanas e para a sociedade propriamente dita. O solo também tem um papel fulcral na protecção das águas e na troca de gases com a atmosfera.

1.4. A Comissão alude ainda à relação existente entre a protecção do solo e as outras políticas comunitárias consubstanciada na Directiva Nitratos e na Directiva-Quadro no domínio da água, na Directiva-Quadro relativa à qualidade do ar, bem como na política agrícola comum, na política dos transportes e na política da investigação.

1.5. A Comissão faz também um apanhado da situação actual nos países candidatos.

1.6. Nas conclusões do capítulo sobre as principais ameaças para o solo, a comunicação refere que os processos de degradação do solo são motivados ou exacerbados pelas actividades humanas. Todos os países são afectados, em graus diversos e por motivos diferentes, a deterioração continua e os efeitos deste processo fazem-se sentir ainda mais depressa devido às alterações climáticas.

1.7. A Comissão faz a distinção entre solo, que é o tema da presente comunicação, e a afectação dos solos, que será objecto de uma comunicação separada sobre a dimensão territorial, cuja publicação está prevista para 2003.

1.8. A comunicação refere ainda que o desenvolvimento de uma política comunitária de protecção do solo levará o seu tempo. Os objectivos da protecção do solo devem ser integrados nas várias políticas comunitárias mas compreendem igualmente uma dimensão local e regional. A partir de 2002, a Comissão tenciona propor uma série de medidas ambientais destinadas a prevenir a contaminação do solo, incluindo disposições legislativas relativas aos resíduos da exploração mineira, às lamas de depuração e ao composto. A Comissão tenciona publicar um relatório em Junho de 2004 sobre as medidas técnicas e legislativas e as iniciativas políticas por si tomadas para promover a protecção do solo.

1.9. Uma meta importante da comunicação da Comissão é o propósito de instaurar um sistema de monitorização para coligir informações e conhecimentos de utilidade para futuras acções e propostas. A Comissão anuncia que, até Junho de 2004, apresentará uma proposta concreta.

2. Observações na generalidade

2.1. O solo é um recurso natural cuja formação levou muitos anos. O solo é utilizado para a produção de alimentos, foi apropriado pelas cidades e pelos aglomerados urbanos, é usado para a construção das nossas infra-estruturas modernas,

([1]) COM(2002) 179 final.

para os sistemas de distribuição, estradas, etc. Ocupamos e usamos o solo para as mais diversas finalidades. Surgem frequentemente conflitos de interesses quando o solo é utilizado para um fim diferente do previsto. As leis de muitos Estados-Membros reconhecem que a sociedade pode invocar certas regras para expropriar terras quando isso seja do interesse geral. A protecção do solo diz, pois, respeito quer ao solo e às suas propriedades quer aos fins para que é utilizado.

2.2. A União Europeia desenvolveu estratégias comuns para a preservação da água e do ar, mas ainda não havia estratégias comuns de longo prazo para a protecção do solo. O CESE convidou a Comissão, no seu parecer sobre «Lamas de depuração na agricultura», a apresentar uma proposta de estratégia para a protecção do solo ([1]).

2.3. À luz do exposto, o CESE saúda a presente comunicação da Comissão sobre uma estratégia temática, para cujos trabalhos gostaria de contribuir com as seguintes observações.

2.4. A forte pluviosidade e as inundações recentes em muitos países europeus comprovam a necessidade de uma estratégia de protecção do solo cuidadosamente planeada. As inundações são muitas vezes agravadas pelo facto de a capacidade de absorção hídrica dos solos se ter deteriorado em regiões anteriormente inundadas por razões naturais ou que foram objecto de alteração da utilização do solo. Há que ter tudo isto em consideração quando a União Europeia elaborar uma estratégia para a protecção e utilização do solo.

3. **Pontos de vista do CESE sobre a comunicação**

3.1. O CESE considera que a descrição feita pela Comissão das várias ameaças que poderão degradar a qualidade do solo oferece uma base sólida para a futura proposta mais orientada para a acção a que alude a comunicação.

3.2. Analisando as várias ameaças enumeradas na comunicação, fica-se sem saber exactamente quais delas deverão ser tratadas ao nível comunitário e por que motivo uma iniciativa comum terá de ser mais eficaz que as medidas nacionais. Uma estratégia para a protecção do solo no futuro deve clarificar devidamente este ponto, nem que seja só para poder contar com a compreensão daqueles que se empenham na protecção do solo ao nível nacional.

3.3. É difícil e, talvez, pouco pertinente definir de forma exacta e científica o tipo de qualidade do solo que pretendemos obter. Em contrapartida, o CESE deplora a ausência de um debate para determinar os objectivos fundamentais da protecção do solo e que resultados realistas se pode esperar dos esforços desenvolvidos. Infere-se da comunicação que é preciso proteger o solo de vários tipos de ameaças — mas é possível melhorar os solos que já se encontram degradados ou aqueles que são, por natureza, de má qualidade? O CESE considera que a Comissão não necessita de especificar quantos hectares haverá de determinada qualidade, mas antes indicar as prioridades previstas. Uma dessas prioridades podia ser proteger, em primeiro lugar, os solos mais expostos contra novas degradações.Numa estratégia europeia, terão de ficar bem explícitas as expectativas comuns em relação ao solo europeu.

3.4. A Comissão considera a erosão, a perda de matéria orgânica e a contaminação do solo as três principais ameaças. Mas como a comunicação não faz uma avaliação das várias ameaças que seria útil para a definição de prioridades, é difícil contestar ou corroborar o ponto de vista defendido. Nos eventuais futuros trabalhos da Comissão, conviria avaliar os efeitos das várias ameaças para o ambiente e a sociedade. Uma via possível seria atribuir às funções do solo um valor socioeconómico que corre o risco de diminuir.

3.5. Para poder avaliar os vários tipos de ameaças, seria também conveniente considerar na análise a perspectiva temporal, ausente do relatório. Entendemos por perspectiva temporal que não se deve partir unicamente do estado actual do solo mas também do ritmo a que o solo enriquece ou empobrece e que consequências isso terá a longo prazo. É possível que o conhecimento actual dos efeitos sobre o solo ainda apresente demasiados hiatos para que se possa fazer um inventário exaustivo, mas, nas regiões em que isso seja viável, vale a pena encarar uma iniciativa deste tipo. É certo que as ameaças classificadas pela Comissão como principais podem ser, globalmente, as mais importantes, mas há regiões que darão mais importância a outra qualquer. Por exemplo, a acidificação do solo florestal suscita um problema de fertilidade no norte da Europa, ao passo que os incêndios florestais podem conduzir à erosão na Europa meridional.

3.6. A Comissão propõe que a protecção do solo assente essencialmente num sistema de monitorização e na harmonização dos sistemas nacionais existentes. Conforme referimos atrás, a comunicação não explicita que tipo de ameaças ao solo podem ser atacadas com vantagem em conjunto e em que deve consistir a acção comunitária nesses casos. Se não se conhece o objecto e as razões da monitorização, é grande o

([1]) CES 1199/2000, JO C 14 de 16.1.2001, pp. 141-150.

risco de o sistema não funcionar eficazmente. É de esperar que as necessidades dos países candidatos em matéria de protecção do solo sejam, pelo menos, tão prementes como as da Europa dos 15, talvez mesmo ainda mais prementes. Por isso, é importante que o sistema de monitorização e as propostas de medidas concretas que a Comissão prevê apresentar abranjam também os países candidatos.

3.7. O CESE verifica que já está em curso uma série de trabalhos ao nível europeu no âmbito da protecção do solo, como, por exemplo, a Directiva no domínio da água e a futura legislação sobre as lamas de depuração e o composto. Em apoio destes trabalhos, pode revelar-se igualmente necessário um sistema comum de monitorização e métodos harmonizados para a recolha de dados. O CESE é, portanto, a favor da apresentação de uma proposta nesse sentido, partindo do princípio de que a futura proposta de um sistema comum de monitorização tenha escrupulosamente em conta os sistemas nacionais existentes e tire deles o máximo partido.

3.8. Para melhorar a protecção do solo, é importante integrar a formação e a informação numa estratégia para o solo, a fim de suscitar maior compreensão e consciência das consequências dos diferentes tipos de gestão do solo. No que se refere à contaminação do solo, o CESE apresentou um parecer ([1]) sobre a proposta da Comissão relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais ([2]), em que a Comissão propunha, por exemplo, um sistema comunitário de responsabilização pela danificação do solo por contaminação.

Há que prever a possibilidade de as infracções à legislação em vigor em matéria de solos envolverem responsabilidade penal.

3.9. Conforme indica a Comissão, o solo distingue-se do ar e da água pelo facto de existir distintamente uma pessoa física ou jurídica que é sua proprietária. Tal implica que quando se fala de degradação do solo, se está a falar, em princípio, de dois tipos de degradação fundamentalmente diferentes.

3.9.1. O primeiro consiste no impacto tradicional sobre o ambiente em que os intervenientes causam danos, por exemplo, através de descargas, que não os afectam directamente, mas sim os proprietários das terras.

3.9.2. O outro tipo de situação é quando um proprietário degrada (ou melhora) o seu próprio solo. A terra pode servir para a produção biológica, como superfície de cultivo e de exploração florestal. Pode ser igualmente utilizada para fins industriais, para a construção de estradas, etc., casos em que os danos causados podem não afectar a produção dos seus utilizadores.

3.9.3. Quando a estratégia de mercado se vai traduzindo gradualmente em acção, é crucial ter em conta as diferenças essenciais entre os vários tipos de solo e as relações de propriedade.

3.10. A Comissão observa ainda que o solo é sujeito a uma pressão constante das actividades humanas e que a sua qualidade se degrada de dia para dia. Seria também oportuno apontar as melhorias registadas em consequência de uma forte diminuição da adição de metais e de uma redução das chuvas ácidas e realçar a boa qualidade de algumas terras aráveis, etc.; não é verdade que todas as terras aráveis se degradam cada vez mais.

3.11. É adequada a descrição constante do primeiro parágrafo do ponto 8.1.2, em que a Comissão indica que há práticas agrícolas que levam à degradação do solo, enquanto outras podem até favorecer a sua protecção.Na óptica da agricultura, a protecção do solo é uma componente natural da sua utilização e é vista mais como uma possibilidade de protecção do solo do que como uma ameaça.

3.12. A Comissão refere que a disseminação das lamas de depuração nas terras agrícolas não precisa de causar problemas desde que se procure prevenir a contaminação e que essa disseminação pode ser uma boa alternativa para a utilização das lamas. O CESE contesta veementemente este ponto de vista. O problema das lamas de depuração, nos nossos dias, é justamente estarem fortemente contaminadas. O CESE solicitou, oportunamente, a revisão da Directiva com limites máximos mais severos. A Comissão anunciou, entretanto, para 2003 uma proposta neste sentido,mas o CESE considera infeliz o prazo fixado.

4. **Conclusões**

4.1. O CESE saúda a presente comunicação da Comissão como uma introdução à estratégia europeia de protecção do solo. Para os trabalhos que se seguirão, deseja realçar o seguinte:

— O CESE lamenta a falta de uma especificação dos tipos de acções que devem ser realizadas de preferência ao nível da UE e da justificação para uma iniciativa comum.

([1]) JO C 241 de 7.10.2002.
([2]) COM(2002) 17 final.

— Sente igualmente a falta de um debate estratégico sobre as expectativas possíveis e, consequentemente, sobre os objectivos a estabelecer para o solo europeu.

— As medidas a propor futuramente devem ter por base a avaliação das ameaças mais comuns nas várias regiões da Europa, incluindo os países candidatos.

— As futuras propostas no atinente aos sistemas de monitorização devem relacionar-se com as acções em curso para uma justificação mais cabal e analisar atentamente os sistemas de monitorização nacionais.

— As futuras propostas de medidas concretas destinadas a melhorar a protecção dos solos devem incluir elementos sobre formação, informação e sistemas de sanções apropriados.

— O solo distingue-se do ar e da água, que são elementos móveis, pelo facto de existir uma pessoa física ou jurídica que é sua proprietária. Assim, a estratégia deve ocupar-se igualmente dos direitos de propriedade.

— É importante, em todo o caso, que a descrição das ameaças ao solo seja mais diferenciada, pois só assim se poderá esperar que todos os intervenientes apoiem a iniciativa.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que rectifica o Regulamento (CE) n.º 2200/96 no que diz respeito à data de início do período transitório para o reconhecimento das organizações de produtores»

(COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS))

(2003/C 61/10)

Em 15 de Julho de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 29 de Agosto de 2002 (relator: J. M. De las Heras Cabañas).

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 129 votos a favor e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. A proposta de regulamento do Conselho altera o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 2200/96 [1], que diz respeito às organizações de produtores (OP) reconhecidas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1035/72 [2] mas que, à data de entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2200/96, não cumpriam os requisitos nele estabelecidos para obtenção do reconhecimento imediato e definitivo. Assim, o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 2200/96 autoriza estas OP a operar durante um período transitório de dois anos, que poderá ser aumentado para cinco se a OP apresentar um plano de acção. A data de início dos períodos transitórios é a data de entrada em vigor do regulamento (isto é, 21.11.1996).

1.2. Com a alteração proposta, a Comissão pretende rectificar um erro na fixação da data de início dos períodos transitórios, que é posposta para 1.1.1997, o que corresponde à data de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2200/96, de modo a evitar repercussões negativas nos direitos das OP interessadas e salvaguardar a segurança jurídica das suas acções.

---

[1] JO L 297 de 21.11.1996.
[2] JO L 118 de 20.5.1972.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Comité gostaria de recordar os problemas de carácter geral que afectam as organizações de produtores, que continuam a ser a pedra angular da OCM no sector das frutas e produtos hortícolas. Com efeito, a reforma de 1996 não atingiu plenamente os objectivos de organização e agrupamento da oferta, nem de melhoria da eficácia das OP, face a uma distribuição cada vez mais concentrada.

2.2. Assim, devem ser adoptadas medidas de incentivo à criação de OP, às modalidades de colaboração entre OP, às fusões de OP e às suas associações.

2.3. Para promover o associativismo e a eficácia das OP, dever-se-ia proceder à adaptação dos critérios de reconhecimento e assegurar a participação e controlo democrático dos produtores ao nível do funcionamento das OP.

2.4. Seria conveniente analisar, no âmbito das regiões produtoras, os obstáculos existentes e os incentivos que se podem oferecer, através de programas específicos, para estimular a adesão voluntária de um maior número de pequenos agricultores às OP e aumentar a dimensão destas.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O Comité concorda com o espírito da proposta da Comissão. Recorda, todavia, que ambos os períodos transitórios já chegaram ao seu termo, pelo que lamenta a demora da Comissão em corrigir o erro na data de início do período transitório para obtenção do reconhecimento das OP reconhecidas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1035/72 mas que, à data de entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2200/96, não cumpriam os requisitos nele estabelecidos para obtenção do reconhecimento imediato.

3.2. A alteração do Regulamento «a posteriori» tem carácter retroactivo e pode dar lugar a tratamento discriminatório entre as OP que, na altura, se ativeram às disposições vigentes, não realizando as acções de retirada a que teriam direito graças à rectificação proposta, e as OP que realizaram essas acções, para as quais se propõe agora o restabelecimento desse direito.

3.3. Com esta rectificação não se poderá paliar os efeitos negativos nos esforços envidados pelas OP para obterem o reconhecimento no prazo concedido, nem tão-pouco os eventuais problemas logísticos decorrentes da falta de continuidade entre os planos de acção e os programas operacionais.

4. **Conclusões**

4.1. O Comité aceita o espírito da proposta da Comissão, mas questiona a sua oportunidade, já que estabelece o princípio de tratamento discriminatório entre OP e não paliará os possíveis efeitos negativos para as OP afectadas pelo atraso na rectificação do erro.

4.2. O Comité insta a Comissão a apresentar, a breve trecho, propostas de adaptação da OCM com vista à resolução dos problemas que afectam as OP, tendo em conta as orientações contidas neste parecer.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 relativo ao financiamento da política agrícola comum»

(COM(2002) 293 final — 2002/0125 (CNS))

(2003/C 61/11)

Em 19 de Julho de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 152.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 Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 29 de Agosto de 2002. Foi relator R. Strasser.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 128 votos a favor, e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão visa dilatar o período durante o qual é possível recusar um financiamento efectuado ao abrigo do Fundo de Garantia do FEOGA. O n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho (financiamento da política agrícola comum) estabelece que não pode ser recusado o financiamento das despesas efectuadas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados das verificações.

1.2. A Comissão propõe alargar esse período para 36 meses. Na exposição de motivos da proposta são salientados, entre outros, os seguintes pontos:

— a limitação deve poder ser aplicada de modo a ter melhor em conta os interesses financeiros da União Europeia;

— o alargamento do período de referência permitirá «reduzir os montantes de despesas não-conformes».

1.3. Um grupo de trabalho sobre a reforma do apuramento de contas do FEOGA-Garantia instituído pela Comissão em 1993 pronunciou-se a favor de um regulamento que permitisse correcções às despesas efectuadas num período de 36 meses. O Conselho não seguiu, no entanto, essa recomendação, tendo optado, antes, por um período de 24 meses.

2. Observações

2.1. O Comité advoga expressamente uma solução que habilite a Comissão a recuperar somas gastas de modo não-conforme, evitando, assim, prejuízos financeiros para o orçamento comunitário. Há que ter em conta que a utilização irregular de financiamentos pode ter várias razões. Uma delas pode ter a ver com insuficiências decorrentes da aplicação de um regime novo ou de uma alteração substancial de um regime, tal como o reconhece a própria Comissão. Este problema agudiza-se com as frequentes modificações a regulamentos ou directivas, como aconteceu nos últimos anos.

2.2. O Comité defende, por conseguinte, que a Comissão deve ser dotada dos meios necessários ao reforço das missões preventivas, para, por um lado, eliminar a tempo as deficiências e, por outro, melhorar, se necessário, a gestão administrativa nos Estados-Membros.

2.3. O Comité não está, porém, certo de que com o alargamento do período de referência para as correcções se consiga limitar significativamente os pagamentos irregulares. Não se pode contar, de facto, com um aumento do número de irregularidades assim detectadas. Pelo contrário, ao dilatar-se o período de referência para 36 meses aumenta consideravelmente o risco de os financiamentos serem imputados aos Estados-Membros e de ser também mais difícil a produção de meios de prova.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O impacto do alargamento na UEM»

(2003/C 61/12)

Em 1 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º, do Regimento, elaborar um parecer sobre «O impacto do alargamento na UEM».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 3 de Setembro de 2002 (relator: H. Vever).

Na 393.ª reunião plenária, realizada em 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 19 de Setembro de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 42 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções.

1. Sinopse

1.1. As duas grandes mudanças da UE, isto é, a UEM e o alargamento, são chamadas a completar-se mutuamente, criando ao mesmo tempo novos desafios para ambas. É necessária uma estratégia global e cooperativa, que tenha em conta os desafios económicos e sociais, para assegurar a respectiva adaptação.

1.2. O Comité sublinha que a preparação eficaz dos países candidatos à UEM implica o cumprimento correcto de todas as etapas preparatórias, assegurando uma sustentabilidade no respeito dos critérios de Maastricht, que deverá apoiar-se em primeiro lugar nos critérios de Copenhaga, ou seja uma economia saudável e competitiva, integrando todas as exigências do acervo comunitário. O que exige, nomeadamente, a promoção do diálogo com organizações de parceiros sociais e estruturas socioprofissionais representativas e eficazes.

1.3. Assim, o Comité constata que o processo de alargamento da UEM deverá ser conduzido de forma muito rigorosa, avaliando com precisão os méritos de cada país, para evitar colocar um novo membro numa situação estrutural difícil e para não comprometer o equilíbrio interno e externo do euro.

1.4. Visando evitar igualmente qualquer prolongamento excessivo do processo de adesão à UEM de um novo Estado-Membro, o Comité renova a sua recomendação de prever a adesão ao mecanismo de câmbio europeu MCE2 desde o momento de adesão à UE.

1.5. O Comité pretende que as modalidades de adaptação eficaz das instâncias dirigentes do BCE ao alargamento sejam fixadas na conclusão das negociações de adesão, sem que haja lugar a adiamentos.

1.6. O Comité sublinha a necessidade de reforçar os meios autónomos do Eurogrupo, face às perspectivas próximas de um grande acréscimo do número de Estados-Membros não-aderentes ao euro no Conselho Europeu.

1.7. O Comité destaca os problemas acrescidos ao nível de transferências orçamentais na UEM alargada, que requerem um bom enquadramento das reformas em curso de várias políticas comunitárias (cf. política agrícola, política comunitária) numa perspectiva global, devendo haver um reforço dos recursos próprios da União Europeia após 2006.

1.8. O Comité solicita que seja dada atenção aos efeitos do alargamento da UEM sobre as economias próximas e vizinhas da UE.

1.9. O Comité convida a Convenção sobre o Futuro da Europa a integrar a questão do alargamento da UEM (aspectos institucionais, prática da subsidiariedade, formas de cooperação) nas suas reflexões e na elaboração das conclusões.

2. Observações preliminares

2.1. A UEM e o alargamento constituem grandes mudanças que irão marcar profundamente a evolução da UE ao longo dos próximos anos. Se forem bem conduzidas, ambas contribuirão para reforçar a UE. Consideradas em conjunto, não deixarão de se influenciar mutuamente, bem como de tornar mais complicados inúmeros dados. Mas a prazo parecem mais destinadas a complementar-se do que a opor-se. Tudo dependerá da capacidade da União Europeia e dos seus Estados-Membros de se adaptarem a estas novas exigências e de libertarem as sinergias necessárias.

2.2. Face a um alargamento que terá tendência a actuar como uma força centrífuga, estruturante e tranquilizadora, pondo inevitavelmente à prova a coesão da União Europeia, o principal atractivo da UEM será actuar como uma força centrípeta, trabalhando para reforçar esta coesão sobre bases saudáveis e estáveis, inclusive tendo em conta os Estados-Membros da União Europeia não-aderentes ao euro, mas que a ele deverão aderir.

2.3. O próprio processo de alargamento irá oferecer novas oportunidades de desenvolvimento para a UEM, com a perspectiva de uma duplicação progressiva do número de membros da zona euro (no sentido da Polónia, da Hungria, da República Checa, da Eslováquia, da Estónia, da Lituânia, da Letónia, da Eslovénia, de Chipre, de Malta, da Roménia e da Bulgária, países a que tem de se acrescentar a Turquia, com a qual não foram ainda encetadas negociações de adesão). Para estes futuros membros, o euro apresentará inúmeras vantagens económicas, contribuindo para atrair o investimento, dinamizar os mercados financeiros, dar segurança às trocas comerciais. O alargamento trará igualmente maior segurança política à União Europeia no seu todo. A UE alargada formará um espaço importante na economia mundial, com base nos princípios do Estado de Direito e da segurança jurídica. A questão de saber se este alargamento irá reforçar ou afectar o peso específico e a influência internacional da moeda europeia, nomeadamente face ao dólar, dependerá da forma como o respectivo processo for conduzido e assimilado (como, aliás, de outras evoluções possíveis de três Estados da UE, a Dinamarca, a Suécia e o Reino Unido, actualmente fora da zona euro).

2.4. O alargamento vai, evidentemente, impor novos desafios à UEM. Numa primeira fase, a adesão de novos Estados-Membros à União Europeia vai modificar profundamente as condições da coexistência entre zona euro e zona não euro, com a segunda a ganhar mais peso em termos quantitativos. Ao passo que, na Europa dos 15, a zona euro dos 12 Estados-Membros coexiste com 3 outros Estados não euro, numa Europa de 25 ela coexistirá com 13 Estados não euro. Numa segunda fase, à medida que estes novos Estados-Membros forem entrando na zona euro, a própria UEM ficará numa situação nova, com uma diversidade interna muito maior, (o PIB dos Estados candidatos representa apenas 6 % do da zona euro dos 12), tornando também mais complexa a coordenação e o controlo das políticas económicas e orçamentais.

2.5. Assim, o Comité sublinha a necessidade de estabelecer um estratégia global para se preparar a gestão das interacções previsíveis entre o alargamento e a UEM. Esta estratégia deverá ser uma estratégia política, cooperativa e contratual, envolvendo o contributo:

— para as reformas relevantes para as instituições e para a organização das competências, da actual Convenção sobre o Futuro da Europa — que associa oportunamente todos os países candidatos;

— para a gestão política da UEM, dos países e das instituições da UE;

— para a consolidação das bases económicas e sociais da UEM, dos meios económicos, dos parceiros sociais e dos demais actores da sociedade civil organizada, que são chamados a exercer a totalidade das suas liberdades autónomas, mas segundo um espírito de responsabilidade e com abordagens frequentes de parceria e contratuais.

2.6. Esta estratégia deverá estar ligada a duas questões essenciais:

2.6.1. por um lado, uma preparação eficaz dos países candidatos à UEM, o que implica definir e aplicar com cada um dos Estados candidatos estratégias de adesão à UEM devidamente adaptadas,

2.6.2. por outro lado, uma adaptação bem-sucedida da UEM à Europa alargada, o que implica uma reflexão com início desde já sobre um programa global para todos os seus futuros Estados-Membros.

3. **Uma preparação eficaz dos países candidatos à UEM**

3.1. *As perspectivas jurídicas e políticas*

3.1.1. O Tratado de Amesterdão e os compromissos de pré-adesão subscritos pelos países candidatos definiram claramente que estes países não poderão recorrer a qualquer forma de derrogação política de «opt out», ao contrário das que foram concedidas excepcionalmente ao Reino Unido e à Dinamarca. Mesmo sendo evidente que os novos Estados-Membros não poderão aderir à UEM aquando da sua adesão à UE, deverão fazer tudo o que estiver ao seu alcance para aderir à UEM com brevidade, submetendo-se às diferentes disciplinas preparatórias. O Comité congratula-se com essa ligação formal estabelecida pela UE de comum acordo com os países candidatos, confirmando a sua intenção de aderir à UEM logo que preencham todos os seus critérios.

3.1.2. Constata-se também que o processo de integração dos países candidatos à UEM incluirá quatro etapas:

3.1.2.1. Durante o período actual de pré-adesão, os países candidatos já devem iniciar a transposição do acervo comunitário, nomeadamente nos domínios cruciais com vista à UEM: isto implica em particular a liberalização dos movimentos de capitais, a renúncia a qualquer tipo de privilégio de Estado de financiamento do sector público, a garantia de um estatuto de independência dos seus bancos centrais.

3.1.2.2. Aquando da adesão à União Europeia, os novos Estados-Membros deverão respeitar inúmeras disciplinas económicas comunitárias, mesmo não estando ainda preparados para participar na UEM nessa fase. Assim, deverão aceitar os objectivos da UEM, reconhecer que a sua política de câmbio e a sua política económica passam a ser assuntos de interesse comum no âmbito da UE, zelar para evitar os défices excessivos, aceitar o pacto de estabilidade e de crescimento, e evoluir respeitando os critérios de Maastricht. Como todos os Estados-Membros, aquando da Cimeira Europeia do Outono serão submetidos a um controlo anual do cumprimento das grandes orientações de política económica e das linhas directrizes para o emprego. Também serão submetidos, aquando da Cimeira Europeia da Primavera, a um controlo da execução dos compromissos de reformas estruturais no plano económico, social e administrativo assumidos em Lisboa (cf. políticas de educação, inovação, mercado de trabalho, protecção social, sector público, etc.).

3.1.2.3. Uma outra etapa prévia obrigatória será a sua participação no mecanismo de câmbio do euro, no âmbito do MCE2, à semelhança da situação actual da Dinamarca na UE. Esta participação no MCE2 deverá ser assegurada durante um período mínimo de dois anos antes de se poder avançar em seguida com a adesão à UEM.

3.1.2.4. Por fim, a última etapa do processo de adesão à UEM deverá ser objecto, para cada novo país participante, de decisão fundamentada do Conselho Europeu, mediante proposta da Comissão, tendo em conta a sua capacidade económica e em especial a sua conformidade com os critérios de Maastricht, ou seja:

— uma taxa de inflação que não exceda em mais de 1,5 % a média dos três Estados-Membros com a taxa de inflação mais baixa,

— taxas de juros a longo prazo que não variem mais de 2 % em relação à média dos três Estados-Membros com as taxas de inflação mais baixas,

— um défice orçamental próximo de ou inferior a 3 % do PIB,

— uma dívida pública que não seja superior a 60 % do PIB ou com tendência a aproximar-se desse nível,

— uma estabilidade das taxas de câmbio da moeda nacional situada numa margem de + ou - 2,25 % em relação ao euro.

Por outro lado, os bancos centrais nacionais devem ter um estatuto que assegure a sua independência em relação aos Estados e visar um objectivo de estabilidade dos preços, em conformidade com os objectivos do art. 2.º do Tratado da União Europeia.

3.2. *As exigências económicas e sociais*

3.2.1. Tal como as condições políticas e jurídicas definidas no Tratado e nas conclusões das Cimeiras Europeias prevêem uma abordagem sequencial para a preparação dos países candidatos à UEM, as próprias exigências económicas e sociais, ligadas à aplicação do pacto de estabilidade e crescimento, impõem um cumprimento rigoroso desta articulação através de níveis sucessivos. Uma boa preparação da UEM nos Estados candidatos exige que não «sejam queimadas etapas». Caso contrário, o crescimento e o investimento nos novos Estados-Membros poderiam ser travados por uma política monetária e fiscal demasiado rigorosa, enquanto a própria coesão da UEM na Europa alargada poderia ser afectada. É indispensável evitar qualquer possibilidade de impasse pelo facto de se descobrir, após a entrada na UEM de um determinado membro, que este não consegue assegurar todas as disciplinas. Outras razões complementares confirmam a necessidade de proceder em devido tempo e sem precipitações. O valor exterior do euro, factor-chave da sua estabilidade, não deverá ser afectado pelo alargamento da UEM. Também não é do interesse dos Estados-Membros da zona euro criar tensões internas excessivas devido a diferenciações demasiado radicais e assimétricas. Da mesma forma, as restrições orçamentais impostas aos Estados-Membros e à UE não permitiriam satisfazer pedidos de apoio adicional após a integração acelerada de novos Estados-Membros da zona euro.

3.2.2. É conveniente insistir em especial na necessidade dos Estados candidatos consolidarem a sua abertura económica e a sua capacidade concorrencial. Uma exigência central é um bom funcionamento sem restrições do mercado de capitais (não só para os investimentos em valores mobiliários mas também para os investimentos em valores imobiliários), o reforço do sector bancário e financeiro (para o qual contribuem as participações crescentes de estabelecimentos da UE), a ausência de qualquer tipo de financiamento do sector público pelo banco central nacional e instituições aptas a velar eficazmente pela aplicação de leis e regulamentos e pelo bom funcionamento dos mercados. Estas necessidades podem justificar inspecções da UE em ligação com os meios socioprofissionais.

3.2.3. É portanto indispensável assegurar cuidadosamente bases sólidas e duradouras para o sucesso da introdução do euro nesses países, garantindo, muito antes de uma situação de conformidade com os critérios de Maastricht — que exige também uma verificação das comparabilidades em termos estatísticos —, a consolidação do tecido económico e social (cf. produtividade, clima social, adaptação do sector público, desenvolvimento das PME, etc.). A convergência «nominal» deve apoiar-se em convergência «real» para ser duradoura e proveitosa. De facto, não seria possível pretender acatar de forma duradoura os critérios de Maastricht abaixo de um determinado nível crítico de desenvolvimento e de abertura da economia. Podemos mesmo ser levados a constatar que um país candidato mais afastado do que outro quanto ao cumprimento aparente dos critérios de Maastricht pode revelar-se na prática mais avançado na consolidação da sua abertura económica e, logo, na preparação real da sua posterior integração na UEM. Também se deve referir que, após a adesão, determinados factores novos poderão dificultar provisoriamente o cumprimento dos critérios de Maastricht por parte dos novos Estados-Membros. Assim, será necessário estar preparado para novas pressões inflacionistas devido às incidências dos novos preços agrícolas ou das transferências de fundos estruturais. É por esse motivo que as condições incontornáveis de uma preparação adequada à integração posterior na UEM são uma preparação rigorosa segundo as condições exigidas para a própria adesão à UE e uma adaptação bem-sucedida às consequências económicas e sociais decorrentes desta adesão.

3.2.4. Para além da adaptação aos novos dados económicos e jurídicos, há que prestar particular atenção à consolidação e enquadramento institucional e social nos países candidatos. O que, em primeiro lugar, tem a ver com a promoção do papel dos parceiros sociais e com o melhor funcionamento do mercado de trabalho. A existência de organizações representativas e de concertação entre os parceiros sociais e com o governo deve permitir contribuir mais directamente para a coordenação eficaz das políticas macroeconómicas e de adaptação social, nomeadamente no quadro dos processos de Cardiff, de Colónia e de Lisboa. Os parceiros sociais dos actuais Estados-Membros e o Comité Económico e Social, através dos comités consultivos mistos, têm um papel a desempenhar no apoio às organizações socioprofissionais dos Estados candidatos, organizando intercâmbios e programas de informação e de formação.

3.2.5. O último relatório anual da Comissão de Novembro de 2001 sobre o estado desta preparação e nomeadamente da transposição do acervo comunitário revela uma avaliação que já é encorajadora para dez dos doze Estados candidatos envolvidos em negociações de adesão à UE — embora a Roménia e a Bulgária ainda tenham de desenvolver mais esforços do que os outros países para se colocarem numa boa posição para a adesão (e, a fortiori, para a perspectiva de aderirem posteriormente à UEM).

3.2.6. Com a adesão, põe-se de forma clara a questão da existência de uma pressão para a preparação do alargamento da UEM. Devem ser feitas duas observações neste ponto:

3.2.6.1. Por um lado, é preciso ter presente que o «big bang» de uma entrada simultânea de dez novos Estados-Membros na União Europeia, embora abrindo uma perspectiva directa de alargamento da UEM, não garante necessariamente o seu aceleramento: os 15, a Comissão e o Banco Central poderão propender para retroceder a uma diferenciação mais rigorosa para a etapa seguinte que corresponde à entrada na UEM. Se se pode entender que alguns novos Estados-Membros da UE poderão não ter qualquer dificuldade em iniciar dentro de prazos curtos a sua entrada na UEM, outros novos aderentes certamente correrão o risco de permanecer durante mais tempo na zona não-aderente ao euro.

3.2.6.2. Mas tal como é importante não «queimar etapas» na marcha rumo à UEM, também é necessário evitar o isolamento numa atitude expectante, permitindo que novos Estados-Membros se instalem durante demasiado tempo na categoria não euro. Com efeito, correr-se-ia o risco de, a prazo, fragmentar a unidade do Mercado Único, estimulando em certa medida um relaxamento das disciplinas exigidas a esses países para a adesão à UEM. Motivo por que será necessário estabelecer um equilíbrio entre essas diferentes exigências.

3.2.7. Um meio eficaz de dar resposta a esta questão seria garantir desde a sua adesão a participação dos novos Estados-Membros no mecanismo de câmbio revisto do SME (MCE2). O Comité já apresentou esta recomendação no seu parecer de Abril de 2001 [1] sobre os indicadores económicos para a adesão. O Comité renova-a, na medida em que ela permitiria:

3.2.7.1. colocar desde logo a política de taxas de câmbio dos novos Estados-Membros num enquadramento comunitário,

3.2.7.2. dessa forma fazer pressão para a manutenção de uma preparação activa para a UEM nesses países,

3.2.7.3. realizar uma condição jurídica preparatória indispensável para esta preparação, eliminando qualquer risco de «opt out» efectivo por parte de determinados países relativamente à UEM, o que iria contra a renúncia formal de qualquer tipo de «opt out» político,

3.2.7.4. e ainda preservar uma margem substancial de flexibilidade das variações de câmbio, uma vez que ela permanece autorizada pelo MCE2 numa gama de ± 15 %, evitando assim qualquer tipo de rigidez prematura e salvaguardando uma flexibilidade considerável de adaptação económica e social.

3.2.8. Quando chegar o momento de decidir a entrada efectiva na UEM, após pelo menos dois anos de participação no mecanismo de câmbio, será conveniente verificar não só se os critérios de Maastricht são cumpridos na prática, mas também se esse cumprimento é concretizado em condições que garantem a sua sustentabilidade.

3.2.9. Muito antes da sua entrada na UEM, vários destes países já terão usado o euro como moeda veicular em paralelo com a sua moeda nacional — tal como alguns faziam por exemplo com o DM, antes da existência do euro em notas e moedas. Esta liberdade de utilizar o euro nas transacções comerciais pode apresentar muitas vantagens práticas para esses países, contribuindo além disso para o carácter atractivo do euro em termos internacionais, bem como facilitar uma familiarização da sua população com uma moeda que posteriormente deverá ser a do seu país. Mas ela não será suficiente para activar por si só a sua integração na UEM, a qual dependerá de todos os outros critérios económicos, financeiros, orçamentais e também, em grande medida, societais, mencionados anteriormente.

3.3. *Os apoios da União Europeia*

3.3.1. Os apoios orçamentais da União Europeia, definidos no âmbito da preparação da adesão seguida do acompanhamento dos primeiros anos após a adesão (Agenda 2000), representam um montante significativo: o Acordo de Berlim de Março de 1999 já tinha previsto para o período entre 2000 e 2006 inclusive cerca de vinte mil milhões de euros para os instrumentos de pré-adesão e cerca de 50 mil milhões de EUR, se necessário disponibilizáveis a partir de 2002, para novos Estados-Membros.

3.3.2. A Comissão apresentou em 30 de Janeiro de 2002 [2] uma actualização desses dados orçamentais provisórios para ter em conta duas mudanças entretanto ocorridas:

— por um lado, a data objectiva para as primeiras adesões foi adiada para 2004;

— por outro lado, prevê-se actualmente que a primeira fase de adesão incluirá dez novos Estados-Membros e não os cinco ou seis inicialmente previstos.

3.3.3. Assim, estas novas orientações da Comissão prevêem, contando com a adesão de 10 novos Estados-Membros em 2004, a atribuição de 40 mil milhões de EUR de compromissos e 28 mil milhões de EUR de pagamentos para o período de 2004, 2005 e 2006. Esta projecção mantém-se dentro do limite orçamental da UE e nomeadamente do acordo plurianual de Berlim, colocando-se na parte elevada da gama.

---

[1] «O alargamento da UE: o desafio de cumprimento dos critérios económicos para a adesão que os países candidatos têm diante de si.». JO C 193 de 10.7.2001.

[2] SEC (2002) 102 final.

3.3.4. Este orçamento não pressupõe futuras reformas das políticas agrícolas, regionais e orçamentais. Em contrapartida, integra uma retirada progressiva dos apoios dos fundos estruturais a certas regiões anteriormente prioritárias da UE, uma transição de dez anos antes dos pagamentos directos aos agricultores dos novos Estados-Membros, o pagamento pelos novos Estados-Membros das contribuições para o orçamento comunitário desde o primeiro ano de adesão (dados que serão confirmados nas negociações do processo de adesão). Para o Comité, é igualmente claro que a adesão implica acelerar a adaptação das políticas agrícolas, regionais e orçamentais.

3.3.5. Um segundo relatório ([1]) apresentado no mesmo dia pela Comissão relembra também o desafio do futuro da política de coesão a partir de 2007. Numa Europa com 25 a 27 Estados-Membros, o desfasamento entre as diferenças regionais do PIB vai duplicar, passando de 1 para 3 a 1 para 6. Além das transferências para o Leste, a Comissão defende também uma política de apoio não limitada às regiões menos desenvolvidas da UE, mesmo que seja necessário rever os objectivos (cf. cidades, montanhas, zonas fronteiriças, zonas periféricas). O Comité, por seu lado, constata que o custo do alargamento arrisca-se a colocar em termos novos, no máximo a partir de 2007, as questões dos níveis de contribuição dos Estados-Membros e dos recursos da União Europeia. As reformas em curso de várias políticas comunitárias (cf. política agrícola e política regional) deverão ser enquadradas numa perspectiva global, sendo de prever claramente o reforço dos recursos próprios.

3.3.6. No primeiro semestre de 2001, o Conselho Economia e Finanças decidiu iniciar uma cooperação mais estreita com os Ministros das Finanças e os governadores dos bancos centrais dos Estados candidatos, através de um convite aos Estados candidatos por cada presidência semestral do Conselho Europeu, e de relatórios periódicos do Conselho Economia e Finanças sobre a situação económica nesses países. O Comité congratula-se com o desenvolvimento desta cooperação sobre a convergência económica e sugere que também seja aprofundada com outras formações do Conselho Europeu directamente interessadas neste objectivo — com prioridade para o Conselho Emprego e Assuntos Sociais (nomeadamente no que diz respeito à preparação dos Estados candidatos para a aplicação das linhas directrizes do emprego).

3.3.7. O Comité salienta também com satisfação a intensificação das relações entre o Banco Central Europeu e os Estados candidatos, que são já estreitas e regulares, com programas operacionais de apoio (cf. contactos bilaterais, estágios de formação, métodos de actualização de dados estatísticos, etc.). A maioria dos bancos centrais dos Estados candidatos podem ser considerados independentes (embora talvez ainda seja preciso algum tempo para estabelecer plenamente uma verdadeira cultura de independência e de estabilidade). Em todo o caso, essa independência será exigida a cada Estado candidato aquando da sua entrada na UE.

3.3.8. Por fim, o Comité congratula-se com a participação dos Estados candidatos na Cimeira de Barcelona realizada em Março de 2002. Esta iniciativa dos 15 vem na linha directa das recomendações que o próprio Comité tinha apresentado no seu parecer de Abril de 2001 sobre os indicadores económicos para a adesão, propondo associar os Estados candidatos à concretização prática do mandato elaborado em Lisboa em Março de 2000. Com efeito, a preparação dos Estados candidatos para a adesão, e posteriormente para a entrada na UEM, só pode ser optimizada através de um envolvimento directo nas reformas económicas, sociais e administrativas exigidas pelo mandato de Lisboa, para transformar a Europa, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e mais competitiva do mundo.

4. **Uma adaptação bem-sucedida da UEM à Europa alargada**

4.1. *As mudanças institucionais*

4.1.1. Um primeiro desafio será o número: após a adesão do seu país, os governadores dos bancos centrais dos novos Estados-Membros participarão no Conselho Geral do BCE, mas não no Conselho dos governadores (no qual só terão assento após a entrada na UEM). Em especial, a constituição da Comissão Executiva do Banco Central Europeu deverá ser renovada e reforçada para preservar a sua eficácia após o alargamento. É inevitável constatar que o Tratado de Nice não abordou a questão da reorganização do Banco Central Europeu após o alargamento, nomeadamente a revisão do princípio «um homem, uma voz». Limitou-se a remeter a questão para o Conselho Europeu, através de uma cláusula de habilitação. Não é um dado adquirido que os próprios governadores dos bancos centrais nacionais consigam encontrar uma solução, enquanto actualmente a reflexão dos Estados parece ter chegado a um impasse. Mas o tempo urge, uma vez que seria conveniente adoptar essa iniciativa de reforma antes do alargamento em vez de esperar o primeiro alargamento da UEM. O Comité pretende que as modalidades de adaptação eficaz das instâncias dirigentes do BCE ao alargamento sejam fixadas na conclusão das negociações de adesão, sem que haja lugar a adiamentos. Também é necessário estar ciente de que na UEM alargada, o funcionamento prático do Banco Central será cada vez menos centrado na unanimidade e cada vez mais dependente da vontade da maioria. Será conveniente assegurar desde já todos os meios institucionais necessários.

4.1.2. Um segundo desafio será o da diversidade, nomeadamente com os grandes desfasamentos de desenvolvimento que só se poderão reduzir ou atenuar de forma muito progressiva.

4.1.2.1. Numa primeira fase, a União Europeia deverá enfrentar o desafio de uma dualidade quantitativa e qualitativamente acentuada entre Estados-Membros da zona euro e da zona não euro, a qual sofrerá uma expansão considerável quando actualmente inclui apenas três países (Reino-Unido, Dinamarca e Suécia). Como se pode verificar, com a próxima entrada prevista de dez novos países na UE, o número de Estados-Membros da zona euro será superado pelo número de Estados-Membros não euro (12 contra 13). Uma perspectiva deste género suscita directamente a questão de uma institucionalização do Eurogrupo, a fim de lhe dar o estatuto jurídico e os poderes de decisão que não tem actualmente, deixando de fazer depender do Conselho Economia e Finanças as decisões que o afectam directamente.

([1]) COM(2002) 46 final.

4.1.2.2. Numa segunda fase, com a entrada de novos membros na UEM, irá pôr-se a questão de uma diversidade muito acentuada entre os Estados-Membros da UEM. Numa UEM de 25 membros será necessário reexaminar questões tão fundamentais como a prática da subsidiariedade, o papel dos parlamentos nacionais, a gestão cooperativa entre os membros. Será necessário inventar novas formas de cooperação, incluindo certamente uma reforma fiscal europeia. Como poderão ser definidas essas reformas, com que equilíbrio democrático, com que poderes e contrapoderes, com que compromisso entre método comunitário e método intergovernamental? Eis questões para cuja discussão a Convenção sobre o Futuro da Europa deveria contribuir. Trata-se de desafios que exigem que o Banco Central Europeu, o Conselho e a Comissão dêem mostras de grande vigilância.

4.2. *Os novos dados económicos e sociais*

4.2.1. Não há dúvida de que não devemos sobrevalorizar a ponderação económica suplementar que representa o alargamento da UEM, se considerarmos que o PIB dos doze candidatos representa apenas 6 % do PIB dos doze da zona euro. No entanto, na medida em que a UEM terá de aprender a desenvolver-se com uma maior heterogeneidade de situações económicas e sociais, várias questões serão colocadas, primeiro no âmbito da coexistência entre zona euro e zona não euro, depois no âmbito da gestão de uma moeda única aplicada a economias mais diversas. Essas questões serão nomeadamente as das variáveis de ajustamento a essas situações novas.

4.2.2. Entre essas questões citamos os diferenciais de competitividade e de produtividade económica, juntamente com os diferenciais salariais, e também os movimentos migratórios, nomeadamente fronteiriços, que poderão ocorrer na zona euro. Após um década ou mais, os efeitos de aculturação vão contribuir para conferir mais homogeneidade a esta zona euro alargada (cf. modalidades de gestão dos Estados, co-responsabilidades dos intervenientes económicos e dos parceiros sociais, efeitos do processo de reformas económicas e sociais definido em Lisboa no período 2000/2001). Mas, entretanto, também será necessário gerir esta comparação e este confronto entre sistemas e economias nacionais muito diversificados.

4.2.3. Neste contexto, terá especial acuidade a questão das transferências orçamentais na UEM alargada. Até à data, a UE optou por uma UEM marcada por uma intervenção federal fraca, poucos meios orçamentais partilhados e uma ausência de harmonização fiscal significativa. A diversidade mais acentuada dos países que constituem esta UEM naturalmente fará vir ao de cima problemas novos aos quais este tipo de configuração poderá ter dificuldade em dar resposta: cf. questões referidas anteriormente de diferenciais elevados entre factores de produção, riscos de tensões económicas ou sociais, efeitos de choques assimétricos, etc. Por esse motivo, a UE deverá reexaminar, antes de 2006:

— a questão das transferências operadas pelo orçamento europeu (fundos de coesão, ajudas, etc.)

— a questão dos recursos do orçamento europeu (rumo a um imposto europeu?)

— e também outras questões conexas, nomeadamente as que se prendem com as questões fiscais na Europa (disparidade e concorrência dos sistemas, mas também o peso global das imposições).

4.3. *As repercussões internacionais*

4.3.1. O euro tem condições para se tornar uma divisa internacional com um peso mundial. É necessário zelar para que o alargamento da UEM se realize em condições que contribuam, e não ponham em causa, este carácter atractivo internacional do euro, o qual é uma condição indispensável ao seu sucesso.

4.3.2. Também é necessário dar atenção aos efeitos do alargamento da UEM sobre as economias próximas e vizinhas da UE, nomeadamente a Rússia, a Ucrânia, a Bielorússia e outros, os países da ex-URSS, os países mediterrânicos e os países ACP.

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal»

(COM(2002) 175 final)

(2003/C 61/13)

A Comissão Europeia decidiu, em 11 de Abril de 2002, consultar o Comité Económico e Social Europeu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal».

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Setembro de 2002 (relator: L. M. Pariza Castaños).

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 126 votos a favor, sem votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese da proposta da Comissão

1.1. No Livro Verde sobre uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal, a Comissão apresenta uma série de propostas, reflexões e interrogações acerca das situações de ilegalidade existentes e dos procedimentos a adoptar para que os residentes em situação ilegal regressem aos países de origem. O Livro Verde baseia-se nos elementos definidos no Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, e no plano global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia, aprovado pelo Conselho em 28 de Fevereiro de 2002.

1.2. O Livro Verde formula várias interrogações e apresenta soluções alternativas para os diferentes problemas, assumindo-se como documento de reflexão crítica, tendo por objectivo suscitar reacções e lançar um amplo debate entre todos os interessados — não só as instituições e órgãos comunitários, mas também os países candidatos, as organizações não governamentais (ONG), o meio académico e outras organizações da sociedade civil.

1.3. O Livro Verde encara o regresso enquanto parte integrante de uma política comunitária global em matéria de imigração e de asilo (parte I do Livro Verde). Divide a situação das pessoas em duas grandes categorias — a primeira diz respeito às pessoas que residem legalmente num país e que, passado algum tempo, exprimem o desejo de regressar ao país de origem por vários motivos (reforma, interesse em participar na reconstrução e desenvolvimento do país de origem, refugiados que gostariam de regressar, etc.) e necessitam de ajudas para o efeito; a segunda categoria de regressos diz respeito às pessoas que residem ilegalmente na UE (imigrantes clandestinos, requerentes de asilo cujo pedido foi rejeitado, mas que permaneceram, etc.).

1.4. Relativamente às pessoas que residem ilegalmente na UE, a Comissão entende que o regresso voluntário deve merecer a preferência, mas que será necessário recorrer ao regresso forçado quando aquele não seja possível.

1.5. No que se refere à imigração clandestina, a Comissão acentua que é necessário assegurar o regresso para não comprometer a política de admissão, e que, na medida do possível, deverá ser dada prioridade ao regresso voluntário, por motivos humanitários evidentes. Para mais, o regresso voluntário requer menos esforços do ponto de vista administrativo do que o regresso forçado. Não obstante, este último pode ter efeitos dissuasórios no tocante aos potenciais imigrantes clandestinos.

1.6. No que se refere ao asilo, o Livro Verde menciona várias situações que impõem o regresso: requerentes de asilo cujo pedido foi rejeitado, pessoas cuja necessidade de protecção internacional tenha deixado de existir, etc. Dando mais uma vez prioridade ao regresso voluntário, prevê, também neste caso, o regresso forçado, na condição, porém, de serem respeitadas as disposições em matéria de protecção internacional — as expulsões colectivas são proibidas, ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco, etc.

1.7. A Comissão insiste na necessidade de se respeitar os direitos do Homem em todos os procedimentos, assinalando que os residentes em situação ilegal devem dispor de possibilidades adequadas de interpor recurso judicial durante o procedimento de regresso.

1.8. A cooperação entre os Estados-Membros em matéria de regresso é extensamente abordada (parte II do Livro Verde), apresentando-se uma série de propostas e interrogações acerca dos procedimentos de regresso, condições, etc.

1.9. O repatriamento de um nacional de um país terceiro que tenha beneficiado de autorização de residência só pode ocorrer mediante uma ordem de expulsão e se se verificar algumas das seguintes circunstâncias: ter expirado, ou sido revogada, aquela autorização; ter a pessoa em questão sido condenada por crime passível de pena de prisão não inferior a um ano; ou ter o Estado de acolhimento razões sérias para crer que a pessoa em causa cometeu crimes graves ou que existem indícios reais de que tenciona cometer actos dessa natureza no seu território.

1.10. A Comissão recorda que os residentes de longa duração gozam de protecção reforçada contra o afastamento, indagando se outros grupos necessitarão de protecção especial contra a expulsão e que motivos deverão justificar a retirada de uma autorização de residência.

1.11. A Comissão especifica que os centros de detenção ou de instalação temporária na pendência do processo de expulsão devem cumprir normas mínimas, nomeadamente no que se refere a alojamento, a fim de assegurar um tratamento digno. Também estes aspectos suscitam questões quanto à definição de normas comuns em toda a UE.

1.12. Os Estados-Membros cooperarão entre si em tudo o que se refira ao trânsito durante o procedimento de regresso e melhorarão a cooperação operacional a nível técnico.

1.13. A Comissão alvitra a elaboração de uma política comum em matéria de readmissão (parte III do Livro Verde), chamando a atenção para as dificuldades de cooperação com certos países de origem, já que muitos deles não estão presentemente interessados em celebrar acordos de readmissão. A Comissão frisa que tais disposições devem ser exaradas nos futuros acordos de associação e cooperação.

2. **Considerações preliminares**

2.1. O CESE considera que uma pessoa indocumentada é um ser humano com os mesmos direitos fundamentais e a mesma dignidade de todos os outros e defendeu, por isso, no parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina ([1]), que um imigrante «sem papéis» não é uma pessoa sem direitos:

— «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.»

— «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.»

— «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.»

— «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.»

— «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.»

— «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.»

2.2. Com base nas presentes considerações e outras expostas em diferentes pareceres ([2]), o CESE considera um erro encarar o regresso obrigatório como a resposta única ou principal da UE aos imigrantes «sem papéis», entendendo necessária uma política global que inclua, à uma, medidas de regresso e medidas de regularização.

2.3. Prever o regresso como única medida para as pessoas que se encontram em situação irregular não é justo nem correcto para as pessoas em causa e tão pouco se afigura realista, tendo em conta que pode afectar vários milhões de seres humanos. O processo de expulsão é de tal modo difícil e custoso que é escassa a percentagem das pessoas contra as quais foi decretada medida de expulsão e que o são realmente, tanto mais que muitos países de origem não aceitam receber essas pessoas.

([1]) JO C 149 de 21.6.2002.

([2]) Ver parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração — JO C 260 de 17.9.2001; parecer sobre a proposta de Directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — JO C 36 de 8.2.2002; parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política comum em matéria de asilo com introdução de um mecanismo de coordenação aberto (em elaboração, parecer constante da ordem do dia da plenária de 29/30 de Maio de 2002).

2.4. Se a política de regresso forçado não for acompanhada de medidas de regularização, a população que se encontra em situação irregular conservará a dimensão actual, com tudo o que isso implica em termos de alastramento da economia paralela, exploração laboral e exclusão social.

2.5. Recorde-se que a Comissão, o Parlamento e o Comité Económico e Social, bem como diversos peritos, são de opinião que a União necessita de muitos imigrantes, tanto para actividades profissionais qualificadas como para as não qualificadas. A União necessita da imigração legal para o funcionamento do seu sistema económico e social, mas os Estados-Membros fecham a porta a esta imigração, com o que se incrementa a imigração ilegal. A situação actual revela-nos que a maior parte das pessoas que se encontram nas nossas sociedades em situação irregular desenvolvem actividades económicas e profissionais, que são positivas para o desenvolvimento económico e social da União Europeia.

2.6. São as pessoas indocumentadas as verdadeiras vítimas de uma situação injusta, pois sofrem de total insegurança jurídica e administrativa, que as empurra para a economia submersa e, em alguns casos, para a exploração laboral ou a exclusão social.

2.7. Quer do ponto de vista dos direitos humanos quer na óptica das necessidades económicas e sociais, é conveniente regularizar a situação, sob determinadas condições, de muitos dos imigrantes irregulares que actualmente se encontram entre nós, evitando que a imigração ilegal seja um porta traseira para a imigração legal.

3. **O Conselho Europeu de Sevilha**

3.1. O Conselho Europeu de Sevilha decidiu dar um novo impulso à política comum de imigração e asilo e estabeleceu prazos para a adopção de decisões políticas e legislativas no segundo semestre de 2002 e em 2003.

3.2. No que se refere às políticas de expulsão e repatriação, o Conselho comprometeu-se a aprovar, até final do ano, os elementos de um programa de repatriações com base no Livro Verde da Comissão.

3.3. O Conselho aprovou igualmente a integração da política de imigração na política externa da União, na sua relação com países terceiros. Assumiu também novos compromissos para desenvolver a política comum de imigração e asilo, em especial o calendário para a adopção da legislação sobre reagrupamento familiar, das alterações à Convenção de Dublin, do Estatuto de Refugiado e do Estatuto dos residentes de longa duração.

3.4. O CESE recorda ao Conselho e à Comissão que emitiu pareceres sobre estas propostas legislativas e espera que as suas posições sejam integradas na legislação comunitária. O Conselho deve evitar que a legislação a adoptar em matéria de imigração e asilo se fique por disposições mínimas, afastando-se da abordagem seguida nos pareceres do Parlamento e do Comité. A União necessita de uma legislação adequada em matéria de imigração e asilo, que contemple de forma equilibrada os factores económicos e laborais, bem como os factores humanitários, as convenções internacionais e a Carta dos Direitos Fundamentais.

3.5. Como o CESE defendeu em outros pareceres, o combate à imigração ilegal requer que se disponha de vias adequadas para a imigração legal. O Comité manifesta surpresa pelo facto de o Conselho Europeu de Sevilha não ter estabelecido um prazo para a adopção da Directiva sobre condições de entrada e residência de imigrantes por motivos económicos. É indispensável que funcionem os canais de imigração legal para evitar a imigração irregular. A mensagem do Conselho Europeu de Sevilha não é, pois, a adequada para impulsionar de forma equilibrada a política comum de imigração e asilo.

4. **Observações**

4.1. O CESE aprecia positivamente o facto de a Comissão entender o Livro Verde como documento de reflexão crítica, tendo por objectivo lançar um amplo debate. O presente parecer é, pois, elaborado com o mesmo espírito aberto e construtivo, esperando-se que outras instituições e organizações dêem a conhecer a sua opinião.

4.2. *Regresso voluntário*

4.2.1. O CESE aplaude que a UE e os Estados-Membros disponham de políticas de ajuda e cooperação com vista ao regresso voluntário, para que as pessoas que decidam regressar estando em situação legal possam dispor dos meios adequados para um regresso em condições satisfatórias.

4.2.2. No que se refere ao regresso voluntário de residentes em situação ilegal, o Comité frisa a importância de que gozem da assistência de organizações do tipo da OIM [1] ou do ACNUR [2]. Competir-lhes-á confirmar a saída do território do país de acolhimento e o regresso da pessoa em causa ao país de origem, e assegurar o acompanhamento das condições de readmissão. Também as ONG de prestígio internacional podem cooperar com estas actividades.

---

[1] Organização Internacional das Migrações.
[2] Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

4.2.3. O regresso voluntário deverá ser sempre acompanhado de facilidades para uma posterior decisão migratória. Conviria considerar a hipótese de privilegiar as pessoas que regressaram voluntariamente ao seu país de origem se estas apresentarem um segundo pedido de imigração ao Estado-Membro de que saíram.

4.2.4. O apoio ao regresso voluntário requer que a UE e os Estados-Membros mobilizem recursos congruentes. Devem existir programas permanentes dotados de fundos suficientes para a reinstalação das pessoas que regressam ao país de origem. O Comité considera positiva a ideia da criação de um programa europeu de regresso, que tenha a reinserção como principal vertente. É conveniente associar à gestão destes programas as ONG de prestígio internacional, que têm actualmente uma grande experiência da gestão de programas de regresso e de integração social.

4.3. *Regresso forçado*

4.3.1. É pertinente a proposta da Comissão de dar prioridade ao regresso voluntário e de considerar o regresso forçado como último recurso. O CESE concorda com a Comissão quando afirma tratar-se de medida que constitui uma limitação muito grave à liberdade e à vontade da pessoa em causa. Em muitos casos, estas pessoas venderam todos os seus bens para emigrar e contraíram dívidas, pelo que o regresso as pode colocar em situação desesperada.

4.3.2. A própria Comissão recorda que o artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia determina que as expulsões colectivas são proibidas e que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes. Não obstante, o ACNUR e diversas ONG têm vindo a denunciar certas medidas de expulsão colectiva e de expulsão de imigrantes clandestinos e requerentes de asilo para países que violam sistematicamente os direitos do Homem.

4.3.3. O CESE concorda com a afirmação da Comissão ([1]) segundo a qual uma política comunitária em matéria de regresso deve respeitar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais. Recorda que os artigos 3.º, 5.º, 6.º, 8.º e 13.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e os artigos 3.º, 4.º, 19.º, 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais contêm disposições que são aplicáveis a uma política em matéria de regresso dos residentes em situação irregular ou ilegal. É de recordar que muitos destes imigrantes se encontram numa difícil situação humanitária, pelo que as normas e práticas a adoptar devem ser concebidas e aplicadas segundos os critérios do direito humanitário e os princípios morais da solidariedade.

4.3.4. A Comissão anuncia que tenciona elaborar uma proposta de Directiva sobre normas mínimas e procedimentos de regresso. O CESE é favorável a uma legislação comum se for baseada na Carta dos Direitos Fundamentais e na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Diversas ONG de prestígio internacional denunciaram o facto de algumas legislações e práticas dos Estados-Membros serem contrárias aos direitos do Homem e à Carta dos Direitos Fundamentais da UE ([2]).

4.3.5. O regresso, mediante ordem de expulsão, das pessoas cuja autorização de residência expirou deve ser considerado como medida extrema. Há que considerar previamente se essas pessoas solicitaram a renovação da autorização de residência e, nesse caso, a possibilidade de regularização deverá primar sobre a expulsão.

4.3.6. Quando os residentes em situação irregular tenham obtido residência legal em virtude de um estatuto de protecção temporária, importa igualmente considerar o grau de enraizamento familiar, social e profissional e evitar uma medida tão extrema como a expulsão ou o regresso forçado.

4.3.7. Nos termos da Directiva 2001/40/CE de 28 de Maio, é aceitável que sejam expulsos os nacionais de países terceiros condenados pelos tribunais por uma infracção passível de pena de prisão não inferior a um ano. Já não o é a expulsão por supostos delitos ainda não julgados. A presunção de inocência deve prevalecer sempre, em conformidade com o disposto no artigo 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

4.3.8. As expulsões decretadas por actos delituosos devem comportar todas as garantias jurídicas consubstanciadas no princípio do Estado de direito. Nesse sentido, o Comité considera que convém suprimir do Livro Verde a possibilidade de expulsão por delitos ainda não julgados e, logo, não provados. O Comité faz referência concreta à possibilidade de expulsão baseada na «existência de razões sérias para crer que um nacional de um país terceiro cometeu crimes graves» ou em «indícios reais de que tenciona cometer actos dessa natureza no território de um Estado-Membro». Competirá aos tribunais determinar a existência de delito e decretar a medida de expulsão.

4.3.9. Tal como afirma a Comissão as decisões de expulsão devem ter em conta o tipo de autorização de residência que foi concedido. Os residentes de longa duração, os membros da família de um cidadão da União ou de um nacional do Estado-Membro em causa, bem como os refugiados e as pessoas que beneficiam de outras formas de protecção internacional, só poderão ser expulsos por motivos graves de segurança e de ordem públicas. Nos processos de expulsão, haverá sempre que garantir a tutela judicial efectiva. Na opinião do CESE, aos menores e outras pessoas em situação vulnerável deve ser sempre assegurada a máxima protecção.

([1]) Livro Verde, ponto 2.4: «Direitos do Homem e regresso».

([2]) A Amnistia Internacional, a Cruz Vermelha e outras ONG elaboraram relatórios sobre esta matéria.

4.3.10. A harmonização da legislação comunitária deve evitar o regresso forçado em algumas situações especiais:

— Se o regresso implica separação familiar, tanto nos casos em que o cônjuge é nacional ou residente legal como naqueles em que acarreta separação de filhos e ascendentes.

— Quando o regresso represente um prejuízo para os menores a cargo.

— Quando a pessoa sofra de grave enfermidade física ou psíquica.

— Quando possa haver riscos graves para a segurança, vida e liberdade da pessoa no país de origem ou no(s) país(es) de trânsito.

4.3.11. O recurso interposto contra uma medida de expulsão ou regresso forçado deve ter sempre efeito suspensivo, já que esta é a única forma de garantir os direitos das pessoas em causa.

5. **Detenção na pendência do afastamento**

5.1. A detenção na pendência do afastamento constitui uma grave limitação à liberdade das pessoas em causa. As normas mínimas a estabelecer na UE deverão garantir que as ordens de detenção sejam proferidas por uma autoridade judicial, podendo ser objecto de recurso.

5.2. A detenção na pendência do afastamento ou da expulsão não deve fazer-se em estabelecimentos prisionais, já que os residentes em situação ilegal não são delinquentes [1]. Os centros de detenção devem ser específicos e a utilização de estabelecimentos prisionais para a detenção naquelas condições deverá estar exclusivamente reservada aos casos em que haja delito.

5.3. As condições destes centros deverão ser regulamentadas ao nível da UE e as pessoas detidas devem poder exercer os direitos individuais, salvo o da liberdade de circulação. A duração máxima da detenção na pendência do afastamento não poderá exceder trinta dias. Os menores não acompanhados pelos pais ou por tutores deverão ficar sob tutela das autoridades e não poderão ser colocados em centros de detenção.

5.4. A par dos centros de detenção conviria estudar soluções alternativas. A pessoa pendente de expulsão poderia permanecer no domicílio, com a obrigação de comparecer periodicamente perante as autoridades. A decisão de detenção deve ser proporcional à situação da pessoa em causa; por exemplo, não deverá haver detenção nas situações de enraizamento familiar e profissional e quando o motivo do regresso forçado é a expiração da autorização de residência.

5.5. O CESE não pode deixar de dirigir uma pergunta à Comissão e ao Conselho: Que sentido terá a detenção na pendência do afastamento das pessoas que não podem ser expulsas quer devido à inexistência de acordos adequados com os países de origem quer porque são cidadãos de países em guerra e correm o risco de serem perseguidos ou sujeitos a tratamentos desumanos? Na perspectiva do respeito dos direitos do Homem, não são aceitáveis as situações de internamento prolongado, como as que se presenciam actualmente em alguns Estados-Membros.

5.6. Paralelamente às normas mínimas, importa estabelecer ao nível da UE uma lista provisória dos países para os quais as pessoas não deverão ser expulsas devido à falta de liberdade, a guerra ou a situação de crise humanitária.

5.7. As pessoas que sofram de graves doenças físicas ou mentais não poderão ser detidas nem expulsas, pois necessitam de assistência médica.

6. **Acordos de readmissão**

6.1. A Comissão e os diferentes Estados-Membros têm actualmente grande dificuldade em celebrar acordos de readmissão com países terceiros. É evidente que os acordos de readmissão são unicamente do interesse da Comunidade. O CESE considera adequado complementar estes acordos com outros instrumentos políticos e económicos que sejam do interesse dos países terceiros. As relações da União Europeia com os países terceiros devem assentar sempre em critérios humanitários.

6.2. Haverá que inserir cláusulas de readmissão nos acordos de associação entre a UE e os países terceiros para regular os fluxos migratórios e para que a política europeia de imigração tenha reflexos positivos no desenvolvimento económico e social desses países. Os acordos de readmissão devem ser vistos neste contexto.

6.2.1. O CESE está de acordo com o Conselho Europeu de Sevilha, que decidiu manter os objectivos da cooperação para o desenvolvimento, evitando que as possíveis sanções a países terceiros afectem os compromissos de cooperação. A medida mais adequada para reduzir a pressão migratória dos países em desenvolvimento é incrementar as políticas da União Europeia orientadas para o desenvolvimento destes países.

6.3. O CESE recorda que já se pronunciou sobre o assunto num outro parecer [1], afirmando que o respeito dos direitos do Homem é uma condição imprescindível para a assinatura de acordos de readmissão.

---

[1] JO C 149 de 21.6.2002.

7. **O regresso e a ajuda ao desenvolvimento**

7.1. A política europeia de regresso, no tocante aos países terceiros, deve ser positiva para o desenvolvimento desses países. Não deve implicar um acréscimo dos problemas. As pessoas que regressam devem-se integrar na sociedade e desempenhar um papel positivo no desenvolvimento económico e social. As ajudas ao regresso devem permitir a integração laboral das pessoas e o fomento das actividades económicas.

7.2. A relação positiva que o regresso e o desenvolvimento hão-de ter entre si deve ter que ver tanto com o regresso voluntário como com o regresso forçado, mas o êxito será sempre maior quando a pessoa aceita o regresso de forma voluntária.

7.3. Os regressos devem incluir «programas de acompanhamento» de cada situação pessoal, tendo em conta as circunstâncias económicas, profissionais, sociais e familiares das pessoas e a situação económica e social do país a que se regressa. O programa incluirá as actuações das organizações que colaboram com o processo.

7.4. As verbas para os programas comunitários de regresso não devem ser descontadas dos programas comunitários e dos Estados-Membros que actualmente se destinam ao desenvolvimento. Importa que sejam programas novos que incrementem os recursos actuais.

7.5. As organizações internacionais reconhecidas internacionalmente (OIM, Cruz Vermelha, ACNUR, etc.) devem estar associadas à UE e aos Estados-Membros na gestão destes programas.

7.6. A Comissão Europeia anunciou que, em breve, apresentará uma comunicação sobre a imigração e a ajuda ao desenvolvimento. O CESE considera que se trata de uma iniciativa necessária e espera que a Comissão tenha em consideração as opiniões que o Comité expresse.

8. **Observações finais**

8.1. O Conselho está a acelerar os trabalhos no que diz respeito à actuação contra a imigração ilegal, que é necessária. O CESE afirmou em diversos pareceres que, em grande medida, é responsabilidade do Conselho e dos Estados-Membros o facto de ainda não existir legislação comum relativa à imigração e ao asilo, o que dificulta a gestão dos fluxos migratórios de maneira legal.

8.2. Todas as instituições e órgãos da UE devem ser muito firmes na prevenção de condutas políticas extremistas, em especial as de natureza xenófoba, que estão a surgir em alguns lugares, sendo necessário, para esse efeito, actuar com grande responsabilidade e pedagogia política, de maneira que os cidadãos conheçam a realidade dos fenómenos migratórios. Os meios de comunicação, nas suas informações e pontos de vista, devem basear-se em aspectos objectivos e actuar com responsabilidade. Alguns políticos sem escrúpulos utilizam a inquietude dos cidadãos para fomentar o racismo e a xenofobia. O CESE apoia as actuações das organizações da sociedade civil no seu combate ao racismo e à xenofobia.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 reconhecimento das qualificações profissionais»

(COM(2002) 119 final — 2002/0061 (COD))

(2003/C 61/14)

Em 22 de Março de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 4 de Setembro de 2002, sendo relator E. Ehnmark.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 135 votos a favor, sem votos contra e sem abstenções.

1. **Síntese do parecer**

1.1. O Conselho Europeu de Lisboa de 2000 fixou um objectivo muito ambicioso para o desenvolvimento da União, que tem largas implicações não só económicas, como sociais e também ambientais. A estratégia de Lisboa salientou que o objectivo global para o progresso da União deve ser tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento, até 2010. As últimas Cimeiras Europeias confirmaram este objectivo.

1.2. Uma das áreas de acção mais importantes para se alcançar o objectivo de Lisboa é a educação e a formação e, em termos gerais, o desenvolvimento dos recursos humanos. Outro domínio de acção essencial é o desenvolvimento dos mercados de trabalho e respectivo funcionamento. O ponto de contacto entre estes dois domínios está nos esforços para promover uma educação e formação de qualidade e para salvaguardar o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais além fronteiras. Só deste modo poderão os sistemas do mercado de trabalho e da educação dar o seu pleno contributo para o cumprimento do objectivo de Lisboa.

1.3. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) saúda a nova proposta da Comissão para consolidar e simplificar o quadro jurídico de reconhecimento mútuo das qualificações profissionais. Trata-se de uma proposta oportuna e de grande alcance. Apesar de se concentrar nas profissões regulamentadas, irá abranger de facto tanto as profissões regulamentadas como não regulamentadas, mas também as profissões com uma duração de formação curta e longa, particularmente porque muitas profissões estão regulamentadas nuns países da UE e não em outros. A este respeito, a mobilidade no âmbito das profissões não regulamentadas também poderia ser afectada, mesmo se a proposta não trata oficialmente da matéria. A nova proposta de Directiva acarreta uma simplificação muito considerável das actuais estruturas jurídicas, pelo que o CESE dá o seu total apoio a estas pretensões.

1.4. Um sistema de reconhecimento das qualificações profissionais deve basear-se no apoio e envolvimento activos das associações profissionais interessadas, o que é garantido pelo actual sistema. O novo sistema proposto não o faz, pelo que o CESE propõe uma alteração à proposta de Directiva no sentido de salvaguardar esta participação.

1.5. O reconhecimento mútuo das qualificações profissionais deve basear-se no pressuposto de que a qualidade elevada das qualificações é comparável. É essencial que os consumidores e os cidadãos em geral possam ter confiança na qualidade dos serviços prestados quer pelos profissionais migrantes quer pelos nacionais. O CESE considera que a proposta de Directiva não contempla de forma suficiente os problemas inerentes à criação de um serviço aos consumidores de qualidade. Esta não é uma questão que envolve apenas o poder público, mas também as associações profissionais. Os Estados-Membros devem ter como principal preocupação a defesa dos consumidores.

1.6. O novo sistema de reconhecimento das qualificações profissionais deve ser, simultaneamente, simples e flexível e estar em condições de se adaptar às alterações no mercado de trabalho ou nos sistemas de ensino. A Directiva proposta não esclarece em que medida as suas disposições estão sujeitas a revisões, em resultado de alterações das políticas educativas. O CESE recomenda, além disso, que a Comissão Europeia dê atenção à necessidade de coerência das políticas na interface entre política educativa, política do mercado de trabalho e política do mercado interno.

1.7. O novo sistema dá oportunidade às associações profissionais para que proponham plataformas comuns a nível europeu para o reconhecimento das qualificações profissionais. O CESE considera muito positivo que esta possibilidade esteja incluída na proposta de directiva. Contudo, é de opinião que os critérios para apresentação dessas propostas deveriam ser melhor elaborados na proposta de directiva. O CESE propõe um conjunto desses critérios.

1.8. A proposta de nova Directiva coloca um número considerável de desafios de informação e de comunicação tanto às autoridades nacionais como às associações profissionais. O CESE considera absolutamente necessário que seja criado um serviço de alta qualidade aos cidadãos relativamente ao reconhecimento dos prestadores de serviços.

1.9. O CESE representa a sociedade civil organizada, os parceiros sociais incluídos e, portanto, também profissionais e consumidores, pelo que pretende estar estreitamente ligado ao acompanhamento da directiva, no âmbito dos seus trabalhos em matéria de mercado interno e de transformações nos sistemas educativos.

2. **A necessidade de maior mobilidade nos mercados de trabalho: reconhecimento dos diplomas no contexto da estratégia de Lisboa**

2.1. A mobilidade geográfica entre os Estados-Membros da UE permanece relativamente baixa, o que é comprovado pelo facto de 225 000 pessoas — o correspondente a 0,1 % da população total da UE — terem mudado de país de residência em 2000. Mas o padrão de mobilidade modificou-se. Quando o regime comunitário de reconhecimento profissional foi concebido há quarenta anos, a mobilidade geográfica apenas dizia respeito a trabalhadores não qualificados. Hoje em dia, o grupo mais móvel no mercado laboral interno é o da mão-de-obra qualificada.

2.2. A mobilidade geográfica e profissional é considerada como uma das medidas-chave para aumentar o emprego e a competitividade geral na UE. A eliminação de obstáculos à mobilidade tornou-se uma questão política fundamental. Dadas as tendências em mutação na mobilidade do mercado laboral, tornou-se importante facilitar a mobilidade dentro da União, em vez de facilitar a mobilidade para fora.

2.3. A estratégia de Lisboa identificou a falta de mobilidade no mercado de trabalho como um obstáculo essencial ao crescimento económico e industrial. A estratégia realça, igualmente, a necessidade de se preservar uma qualidade elevada nos serviços prestados. A qualidade é, do mesmo modo, um dos aspectos-chave do actual debate sobre o desenvolvimento dos sistemas educativos.

2.4. Tanto na educação superior como na educação e formação profissional, estão a ser feitos esforços, actualmente, para se chegar a um grau de convergência em matéria de currículos e níveis de ensino. Embora seja ainda muito cedo para se falar de harmonização, é óbvio que os sistemas educativos necessitam de um certo grau de programação convergente. A convergência das qualificações académicas e profissionais contribuirá, indubitavelmente, mais para uma mobilidade adicional de competências.

2.5. O quadro jurídico do reconhecimento das qualificações profissionais é um dos instrumentos para se chegar a um mercado interno aberto e flexível. As mesmas profissões são, muitas vezes, organizadas de maneira diferente de Estado-Membro para Estado-Membro. A abordagem principal tem de ser manter a regra geral do direito de estabelecimento com base em disposições nacionais. A previsão de acesso parcial à profissão ou à prestação transfronteiriça de serviços apenas deve proporcionar uma liberalização limitada ou excepcional. A Directiva não conseguiu expressar claramente este aspecto. O CESE recomenda que este efeito seja referido na directiva.

2.6. É pertinente assinalar, neste contexto, que se tornará mais importante ainda procurar e vigiar os «moínhos de graus académicos» e outros falsos emissores de documentos comprovativos de qualificações, para tomar as medidas necessárias.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CES Europeu acolhe favoravelmente a proposta para uma nova Directiva sobre o reconhecimento das qualificações profissionais, cujo objectivo é criar um sistema de reconhecimento mútuo para as profissões regulamentadas mais coordenado, transparente e flexível, baseado no sistema geral existente e nas directivas sectoriais em matéria de reconhecimento. O Comité assinala que esta proposta constitui a primeira modernização abrangente do sistema comunitário de reconhecimento profissional após a sua concepção há quarenta anos.

3.2. Graças à sua consolidação global, os regimes de reconhecimento das qualificações profissionais no domínio das profissões regulamentadas são mais fáceis de gerir e mais claros, rápidos e acessíveis para os utilizadores, o que facilita a livre circulação dos trabalhadores qualificados entre os Estados-Membros. Isto adquire ainda mais importância na perspectiva de uma União Europeia alargada.

3.3. Ao estabelecer um conjunto coerente de princípios de reconhecimento mútuo, a Comissão tentou contornar possíveis áreas de conflito relativamente aos sistemas nacionais. É o caso, em especial, de países em que existem organizações profissionais públicas, com responsabilidade por fundos de pensões e outros fundos de segurança social. O CESE recomenda que a proposta de directiva, no preâmbulo, declare expressamente que o disposto nela não implica alterações das estruturas básicas de associação profissional dos Estados-Membros. A finalidade da Directiva é tão-somente promover e simplificar a mobilidade e não alterar estruturas existentes nos Estados-Membros.

3.4. É fundamental expandir a informação sobre o reconhecimento de diplomas e de qualificações no domínio das profissões regulamentadas e de quaisquer iniciativas voluntárias referentes a profissões não regulamentadas, com base nas redes de informação e comunicação existentes e nos trabalhos em curso no âmbito da promoção da transparência das qualificações. Só assim se poderá esperar que os cidadãos tenham confiança num serviço mais extenso, apto a prestar informação e conselhos específicos em função dos seus interesses e direitos individuais. O CESE gostaria que tivesse sido feita uma análise elaborada sobre como chegar a um bom serviço de informação aos cidadãos.

3.5. A presente Directiva substituirá as quinze directivas existentes no domínio do reconhecimento das qualificações profissionais, ou seja 12 directivas que abrangem as sete profissões de médico ([1]), enfermeiro responsável por cuidados gerais ([2]), dentista ([3]), veterinário ([4]), parteira ([5]), farmacêutico ([6]) e arquitecto ([7]), praticamente todas adoptadas num período de vinte anos, entre os anos setenta e oitenta, para além das três directivas relativas ao sistema geral ([8]), todas actualizadas pelas Directivas SLIM de 1999 e de 2001. A Directiva abrangerá assim a totalidade das profissões que requerem educação superior, bem como as profissões artesanais e comerciais.

3.6. O CESE apoia a abordagem escolhida pela Comissão. É essencial efectuar novos esforços no sentido de simplificar o quadro regulamentar para o reconhecimento das qualificações. Tendo em vista, em particular, o alargamento da UE, é fundamental pôr em prática um novo sistema que tenha em conta a necessidade de simplificação, bem como uma qualidade elevada permanente nos serviços prestados.

3.7. Na proposta, os prestadores de serviços passam a ter a obrigação concreta de fornecer informação especificada aos clientes e aos pontos de contacto nos Estados-Membros. Os Estados-Membros têm obrigações mais gerais quanto ao intercâmbio de informação. O CESE teria apreciado propostas mais específicas sobre a obrigação de os Estados-Membros integrarem os sistemas nacionais vigentes.

4. **Observações na especialidade**

O CESE salienta que, no título da directiva, deve ficar claro que ela abrange apenas as profissões regulamentadas.

4.1. *Título I — Disposições gerais*

4.1.1. Alcance da proposta de directiva

4.1.1.1. O CESE verificou que a formulação não abrange nacionais de países terceiros que tenham obtido a sua educação num Estado-Membro da UE. O CESE entende que este tipo de nacionais dos países terceiros com autorização de residência devem ter o mesmo direito de reconhecimento das suas qualificações que os cidadãos da UE ([9]).

4.1.1.2. Quanto aos nacionais dos Estados-Membros da UE, o Comité recomenda que, para manter um alto nível de serviços ao consumidor, o Estado-Membro de acolhimento possa ter a opção de exigir um teste de aptidão aos candidatos na possa de títulos de qualificações formais obtidas num país terceiro e três anos de experiência profissional certificados pelo Estado-Membro que reconheceu os títulos nos termos do n.º 2 do artigo 2.º.

4.1.2. Efeitos do reconhecimento

4.1.2.1. O CESE saúda a redacção clara e directa dos dois primeiros números.

4.1.2.2. Todavia, o Comité tem algumas reservas a pôr à aplicação do n.º 3 do artigo 4.º, que dispõe que, quando a profissão para a qual o requerente está qualificado no Estado-Membro de origem constitua uma actividade autónoma de uma profissão que abranja um domínio de actividades mais vasto no Estado-Membro de acolhimento e essa diferença não possa ser suprida por uma medida de compensação, o requerente tem acesso a essa actividade apenas no Estado-Membro de acolhimento. Neste caso particular, o Comité receia que haja o risco de o consumidor ficar confundido no tocante à competência do profissional cujos serviços procura. Para o Comité, ao profissional em causa dever ser exigido que proporcione ao consumidor informação clara e precisa sobre o âmbito exacto do seu campo de actividade.

([1]) JO L 165 de 7.7.1993, p. 1 e última alteração da Directiva SLIM.
([2]) JO L 176 de 15.7.1977, pp. 1 e 8, e última alteração da Directiva SLIM.
([3]) JO L 233 de 24.8.1978, pp. 1 e 10, e última alteração da Directiva SLIM.
([4]) JO L 362 de 23.12.1978, pp. 1 e 7, e última alteração da Directiva SLIM.
([5]) JO L 33 de 11.2.1980, pp. 1 e 8, e última alteração da Directiva SLIM.
([6]) JO L 253 de 24.9.1985, pp. 34 e 37, e última alteração da Directiva SLIM.
([7]) JO L 223 de 21.8.1985, p. 15, e última alteração da Directiva SLIM.
([8]) JO L 19 de 24.1.1989, p. 16, e última alteração da Directiva SLIM. JO L 209 de 24.7.1992, p. 25, e última alteração da Directiva SLIM. JO L 201 de 31.7.1999, p. 77.

([9]) Cf. Task Force de Alto Nível sobre Competências e Mobilidade, Plano de Acção da Comissão para as Competências e a Mobilidade — COM(2002) 72 final e Proposta de Directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente — COM(2001) 386 final.

O CESE já atrás (cf. 2.5) fez a observação de que deve ficar claramente disposto na Directiva que o acesso parcial a uma profissão deve ser excepção e não a regra geral.

4.1.2.3. Neste contexto, o CESE tomou a devida nota dos receios de algumas associações profissionais nacionais de que a redacção do n.º 3 do artigo 4.º — e outros — possa ser interpretada como um sinal para estruturas mais uniformes das associações profissionais nacionais. O CESE recomenda que a directiva, no preâmbulo, contenha a declaração de que a finalidade da Directiva é promover e simplificar a mobilidade e não interferir, seja de que modo for, nas estruturas das associações profissionais nacionais.

4.2. *Título II — Livre prestação de serviços*

4.2.1. Artigo 5.º — Princípio da livre prestação de serviços

4.2.1.1. O CESE salienta que os objectivos da livre prestação de serviços devem ser pôr ao dispor dos cidadãos europeus serviços de elevada qualidade e proteger a saúde e a segurança dos consumidores europeus, tanto nos serviços públicos como nos privados. O consumidor deve ser informado de forma correcta, na sua língua materna, sobre o fornecedor do serviço e as condições em que este é prestado.

4.2.1.2. Regra geral, o destinatário dos serviços não pode verificar em que Estado o prestador de serviços está sediado. Tem, portanto, de poder confiar que o serviço que lhe é prestado é conforme ao nível de protecção do consumidor em vigor no país em que o serviço é prestado. O Comité entende, portanto, que o cumprimento da regulamentação profissional específica do Estado de acolhimento deve ser obrigatório também para os fornecedores de serviços de outros Estados-Membros.

4.2.1.3. A Directiva proposta preconiza que se aplique à prestação de serviços transfronteiras condições menos onerosas do que as aplicadas ao direito de estabelecimento, embora inclua uma cláusula de salvaguarda. A mobilidade dos prestadores de serviços no território dos Estados-Membros será mais fácil se lhes for dada a oportunidade de trabalharem temporariamente até um máximo de 16 semanas no país de acolhimento, sob o título profissional do seu país de origem. O CESE pede que esta disposição não seja interpretada como forma de estabelecer diferenças na qualidade dos serviços, mas antes como via para resolver uma questão administrativa. Neste contexto, o Comité gostaria de chamar a atenção para o artigo 7.º sobre a obrigação do prestador de serviços de informar previamente o ponto de contacto do Estado-Membro de estabelecimento. Esta obrigação é válida também para prestações de serviço temporárias.

4.2.1.4. O artigo 7.º da Directiva proposta refere que, quando a prestação é efectuada por deslocação do prestador, este informa previamente o ponto de contacto do Estado-Membro de estabelecimento. Esta disposição criará indubitavelmente alguns problemas de carácter informativo e administrativo, mas funcionará como um mecanismo de controlo da qualidade.

4.2.1.5. O artigo 9.º da Directiva obriga os Estados-Membros a velarem por que o prestador forneça ao destinatário do serviço determinadas informações. Para que tal aconteça, as autoridades do Estado de acolhimento devem ser informadas da prestação do mesmo. Do mesmo modo, o direito que consta do artigo 8.º das autoridades do Estado de acolhimento de obterem informações das autoridades do Estado de estabelecimento cai no vazio, se as autoridades do país de acolhimento não forem informadas da prestação do serviço. O Comité é, portanto, da opinião de que o ponto de contacto do Estado de acolhimento deve ser informado da intenção de prestação de um serviço.

4.2.1.6. No que diz respeito ao artigo 8.º, o Comité também pensa que se deve estabelecer um prazo para as respostas das autoridades competentes.

4.2.1.7. Além da informação prevista no artigo 9.º da proposta de directiva, devem ser dados passos no sentido de assegurar que o prestador de serviços forneça ao destinatário desses mesmos serviços informação sobre seguros que tenha feito contra riscos financeiros potencialmente decorrentes da sua responsabilidade profissional.

Os consumidores devem igualmente ser informados da duração da permanência do profissional no seu país, pois têm de saber se podem ou não esperar um seguimento do tratamento, *dossier* ou caso. Têm também de ser informados dos meios de recurso no caso de surgirem problemas.

4.2.1.8. Para evitar ambiguidades e dificuldades, o Comité considera que deveria ficar claro se o cálculo do período de dezasseis semanas é feito com base nos dias de calendários ou em dias úteis. O comité sugere a opção pelos dias de calendário, uma vez que alguns profissionais podem também prestar serviços durante o fim-de-semana.

4.3. *Título III — Liberdade de estabelecimento*

4.3.1. Capítulo I — Regime geral de reconhecimento de títulos de formação

4.3.1.1. Esta secção retoma essencialmente os princípios estabelecidos pelas Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. O regime geral baseia-se no princípio de reconhecimento mútuo, segundo o qual qualquer profissional que exerce a sua profissão num Estado-Membro tem o direito de ver reconhecido o seu diploma para responder às mesmas exigências colocadas pela mesma profissão noutro Estado-Membro, sem precisar de recomeçar a sua qualificação a partir do zero. Uma vez que não há coordenação das condições mínimas de formação, o regime geral não permite, por norma, o reconhecimento automático. O Estado-Membro de acolhimento pode exigir medidas de compensação, se houver diferenças substanciais entre a formação adquirida pelo migrante e a formação exigida pelo Estado-Membro de acolhimento. Este princípio é consagrado no projecto de directiva.

4.3.1.2. Por outro lado, a aplicação subsidiária do regime geral aos membros de profissões sectoriais regulamentadas não vai ao encontro da harmonização dos requisitos mínimos para a formação. Acresce que o regime de regulamentação sectorial perde a sua razão de ser se, em caso de incumprimento dos requisitos mínimos estipulados para a formação, se passar de imediato a aplicar o regime geral.

4.3.1.3. O resultado final será que, no âmbito de um mesmo ramo profissional, haverá duas classes: os profissionais cuja formação corresponde aos requisitos mínimos da Directiva sectorial e os profissionais cuja formação não cumpre estas disposições. É impossível, porém, para o consumidor fazer a distinção não tendo qualquer possibilidade de diferenciar os prestadores mais qualificados dos menos qualificados.

4.3.1.4. Na opinião do CESE, a prática actual dos Estados-Membros é avaliarem, caso a caso, os conhecimentos e as aptidões dos requerentes e, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, tomarem medidas de compensação adequadas e proporcionais, que são legítimas e têm em conta o interesse do consumidor. Esta prática deveria, portanto, ser conservada.

4.3.2. Artigo 11.º — Níveis de qualificação

4.3.2.1. São estabelecidos cinco níveis de qualificação profissional em termos teóricos. Os níveis I e II correspondem aos três níveis de qualificações abrangidos pela Directiva 92/51/CEE. A Directiva 89/48/CEE foi dividida nos níveis IV e V. O reconhecimento é concedido com base na proposta de Directiva unicamente se o nível exigido no Estado-Membro de acolhimento não for mais elevado do que o nível imediatamente superior ao nível comprovado pelo título de formação do requerente. O regime actual permite a criação de mecanismos que estabelecem a ligação entre as directivas gerais 92/51/CEE e 89/48/CEE.

4.3.2.2. Pode ver-se como um progresso o facto de o projecto fazer a distinção entre os diversos níveis de formação superior. O CESE verifica, contudo, que os níveis de qualificação não correspondem às políticas gerais de educação da UE, nem à tendência exposta no chamado processo de Bolonha no domínio do ensino superior.

4.3.2.3. O CESE propõe as seguintes alterações ao artigo 11.º:

— O nível 5 corresponde a uma formação do nível do ensino superior, com uma duração mínima de quatro anos e máxima de cinco;

— O nível 6 corresponde a uma formação do nível do ensino superior, com uma duração mínima de cinco anos.

4.3.3. Artigo 13.º — Condições para reconhecimento

4.3.3.1. Os termos deste artigo reproduzem, no essencial, o teor do artigo 3.º das directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE.

4.3.3.2. O CESE observa que a formação regulamentada comprovada torna desnecessária a obrigação de os trabalhadores migrantes, provenientes de um Estado-Membro que não regulamenta a profissão em causa, provarem ter dois anos de experiência profissional.

4.3.4. Artigo 14.º — Medidas de compensação

4.3.4.1. As estatísticas revelam que mais de 80 % das candidaturas são aceites sem medidas de compensação. Deveria, porém, haver a possibilidade de se tomarem medidas de compensação sob forma de prova de aptidão ou de estágio de adaptação, no caso de haver diferenças importantes entre a educação e a formação do requerente e o nível exigido pelo país de acolhimento. O CESE salienta que o Estado-Membro de acolhimento deveria ter o direito de optar por uma das duas medidas de compensação que deverão ser exigidas ao requerente, em observância do princípio da proporcionalidade.

4.3.4.2. O CESE constata que, no projecto, as diferenças substanciais são interpretadas em termos de duração e de conteúdo da formação requerida pelo Estado-Membro de acolhimento e realça que as autoridades competentes se deveriam concentrar nas competências actuais e não na formação inicial do requerente. Há uma necessidade de se definirem métodos comuns para considerar a experiência e as aptidões profissionais adquiridas durante a formação contínua.

4.3.4.3. No artigo 14.º, a Comissão aboliria a possibilidade de um Estado-Membro exigir experiência profissional em vez de uma medida compensatória no caso de diferenças substanciais relativamente à duração, mas não ao conteúdo, da formação. As palavras-chaves aqui são, obviamente, «duração, mas não o conteúdo» da formação. Significa isto que não será possível a um requerente compensar uma formação mais curta com um período substancial de experiência profissional. O CESE teria apreciado uma análise dos efeitos possíveis desta proposta.

4.3.4.4. A proposta de Directiva estipula que se o Estado-Membro considerar que não pode ou não quer permitir ao migrante optar entre um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão informará previamente os outros Estados-Membros e a Comissão desse facto, apresentando uma justificação adequada para essa derrogação. O CESE realça o mérito desta disposição, na medida em que tornará mais difícil a introdução de novos obstáculos à mobilidade. Esta disposição ilustra a necessidade de criação de uma rede muito eficaz de pontos de contacto nacionais para que se possa aplicar a directiva.

4.3.4.5. Devia garantir-se o respeito do código de conduta aprovado pelo grupo de coordenadores para o regime geral de reconhecimento de diplomas.

4.3.4.6. O acréscimo de mobilidade juntamente com os esforços no sentido de a incentivar já estão a estimular a comparação e a convergência das qualificações e de formação, o que torna ainda mais importante dar maior clareza e simplicidade às condições aplicáveis à prestação de serviços transfronteiriça temporária e ocasional.

4.3.5. Artigo 15.º — Plataformas comuns

4.3.5.1. O CESE saúda vivamente a introdução na proposta de Directiva de plataformas comuns, a propor pelas associações profissionais pertinentes ao nível europeu e, após a necessária consulta dos Estados-Membros, a adoptar pela Comissão. Segundo o projecto da Directiva entende-se por «plataforma comum» um conjunto de critérios em matéria de qualificações profissionais que atestem um nível de competência adequado com vista ao exercício de uma determinada profissão e com base nos quais essas associações acreditam as qualificações adquiridas nos Estados-Membros. Os Estados-Membros deixarão de impor medidas de compensação quando, com base nas plataformas comuns actuais ou futuras, os critérios sejam estabelecidos por uma decisão ao nível comunitário (Comité para o Reconhecimento das Qualificações Profissionais). Este emparelhamento entre plataformas comuns e medidas compensatórias é altamente interessante e deve ser apoiado.

4.3.5.2. O CESE pensa que esta forma de participação activa das associações profissionais europeias poderia ser uma via muito útil para tornar o reconhecimento profissional mais simples, mais automático, previsível e transparente. Este método deverá, contudo, garantir cabalmente o nível de qualificação do requerente.

4.3.5.3. O CESE solicita, portanto, que se fixem critérios claros para as associações profissionais europeias que se possam aplicar às plataformas comuns. Uma associação profissional europeia deverá:

— abranger, tanto quanto possível, todos os países comunitários;

— promover e manter um padrão elevado no domínio profissional em questão mediante a previsão da convergência ascendente da formação inicial e dos requisitos de formação contínua;

— promover regularmente uma avaliação externa do padrão dos serviços dos seus membros nos Estados-Membros;

— atribuir um certificado de determinado nível de qualificações profissionais, quando tal não competir ao Estado-Membro;

— assegurar que os membros das suas associações-membro respeitam as regras de conduta profissional que forem determinadas; e

— representar o respectivo grupo profissional ao nível nacional (no âmbito do Estado-Membro).

4.3.5.4. A Comissão Europeia deveria elaborar um registo europeu de plataformas comuns, que deveria ser incluído no Site Único sobre Mobilidade com links para organizações que criem plataformas.

4.3.5.5. Algumas federações europeias de associações profissionais (como a Federação Europeia de Associações de Psicólogos (FEAP), o Comité de Ligação dos Geómetras Europeus (CLGE) e a Confederação da Química Clínica das Comunidades Europeias (EC4)) declararam o seu total apoio à proposta de Directiva e anunciaram, simultaneamente, que iriam apresentar uma proposta de plataforma comum, em conformidade com o artigo 15.º O CESE saúda estas primeiras oportunidades para se testar o previsto na proposta de directiva.

4.3.6. Capítulo II — Reconhecimento da experiência profissional

4.3.6.1. Mantém-se o princípio proveniente do regime actual. O projecto proporciona o reconhecimento automático das qualificações com base na experiência profissional comprovada do requerente, no caso de actividades artesanais, industriais e comerciais. O CESE considera que a distinção entre «anos por conta própria ou como dirigente de empresa» e «anos por conta de outrém» merece plena atenção.

4.3.7. Capítulo III — Reconhecimento com base na coordenação das condições mínimas de formação

4.3.7.1. A formação das profissões (médico, enfermeiro responsável por cuidados gerais, dentista, veterinário, farmacêutico e arquitecto) cobertas pelas directivas sectoriais em vigor foi harmonizada, em certa medida, ao nível comunitário. No entanto, as qualificações nacionais têm sido, em princípio, reconhecidas automaticamente. Esta secção retoma o princípio que rege o reconhecimento automático de títulos de formação. Contudo, a Directiva pode trazer nova luz às diferenças existentes, como o número de anos necessários para determinada profissão.

O Comité assinala que deve ser mantido o objectivo de conseguir alta qualidade da educação e da formação e dos serviços prestados aos pacientes/clientes.

5. **Comentários às profissões específicas**

5.1. A Directiva proposta inclui uma alteração importante ao número de especializações médicas que serão incluídas no anexo da directiva. Das 52 especializações geridas actualmente pelas directivas sectoriais em vigor, incluir-se-ia, no futuro, apenas 18 especializações no anexo, ao passo que as outras 34 seriam consideradas como fazendo parte do regime geral. Visto parecer haver alguma confusão quanto ao número de especializações, o CESE recomenda que a Comissão Europeia actualize esse anexo.

5.2. Várias associações profissionais médicas realçaram que isto conduzirá a uma separação das especializações médicas em dois grupos, um com claras garantias de qualidade e outro com características de qualidade mais gerais. O CESE compreende a necessidade de se incluir num anexo apenas as especializações que são reconhecidas em todos os Estados-Membros. Por outro lado, há indubitavelmente um risco de esta separação das especializações médicas poder vir a ter um efeito negativo nas especializações que se submetem ao regime geral. O CESE entende que esta separação não é boa e recomenda que todas as actuais especializações sejam incluídas no anexo.

5.3. Os farmacêuticos manifestaram o desejo de que fosse mantida a derrogação prevista no n.º 2 do artigo 2.º da Directiva 85/433/CEE, de acordo com a qual os Estados-Membros não são obrigados a fazer que os diplomas, certificados ou outras formas de certificação concedidos a nacionais dos Estados-Membros por outros Estados-Membros produzam efeitos no que diz respeito ao estabelecimento de novas farmácias abertas ao público. As farmácias que tiverem estado em funcionamento há menos de três anos são também consideradas novas. Para manter padrões elevados de qualidade dos serviços farmacêuticos prestados ao público europeu e assegurar uma boa distribuição geográfica das farmácias, o Comité recomenda que esta derrogação seja incorporada no artigo 41.º da proposta de directiva.

5.4. Os arquitectos preferem ficar de fora do âmbito da nova directiva. Os aspectos da qualidade são considerados particularmente importantes a este respeito. Por outro lado, a introdução da proposta de Directiva realça com algum pormenor os aspectos de qualidade da profissão de arquitecto. Tendo em conta a medida em que a Comissão está a tentar responder aos interesses dos arquitectos na proposta, o CESE recomenda que estes sejam incluídos na nova directiva.

5.5. A profissão de veterinário é outro exemplo, dado ter de conferir elevado grau de protecção ao consumidor, prevenir e combater a doença animal e garantir o bem-estar dos animais. Motivo por que os aspectos «qualidade» da nova Directiva têm particular importância.

6. **Documentação e procedimentos**

6.1. *Artigo 46.º*

O CESE constata que as formalidades administrativas tendem a ser aplicadas de modo diferente nos vários Estados-Membros. Graças ao código de conduta aprovado pelo grupo de coordenadores para o regime geral de reconhecimento de diplomas, é possível definir, através da experiência adquirida pela Comissão e pelos Estados-Membros, que práticas são preferíveis, quais delas são aceitáveis e quais não. O código de conduta terá de ser eventualmente actualizado à luz da nova directiva-quadro.

6.2. *Artigo 47.º*

O CESE constata que as autoridades competentes terão de tomar uma decisão fundamentada nos três meses a contar da data de apresentação do processo completo do interessado. Para o regime geral, isso significa um período inferior aos quatro meses actualmente em vigor, o que é positivo do ponto de vista do candidato.

6.3. *Artigo 48.º — Uso do título profissional*

O CESE verifica que quando, em aplicação do n.º 3 do artigo 4.º, o acesso a uma profissão é, no Estado-Membro de acolhimento, parcial, o referido Estado-Membro pode fazer acompanhar o título profissional de uma menção adequada. O Comité considera vital garantir que tal menção não seja entendida pelos consumidores como indicação de especialização, mas como restrição do âmbito de competência do profissional.

6.4. *Artigo 49.º — Conhecimentos linguísticos*

O CESE tem firmemente para si que um certo conhecimento da língua ou línguas do país de acolhimento é essencial para o exercício da profissão. As exigências linguísticas não podem, todavia, afectar a liberdade elementar de circulação dos trabalhadores garantida no Tratado. Estas terão de ser colocadas sempre que a situação o justifique, mas sempre proporcionalmente às necessidades e associadas a medidas pertinentes de formação linguística adicional.

6.5. O CESE salienta a importância da formação em línguas para a mobilidade, pelo que subscreve a proposta constante do plano de acção para as competências e a mobilidade, da Comissão, de que os Estados-Membros devam prever a aquisição precoce de competências em língua estrangeira nos ensinos pré-primário e primário e o seu reforço no ensino secundário e nas instituições de formação profissional.

6.6. Ao fazê-lo será muito importante ter plenamente em conta as necessidades dos mercados de trabalho europeus. Os parceiros sociais devem prever formação apropriada em línguas para os trabalhadores, sempre que indicada como parte dos planos de desenvolvimento de competências desses mesmos trabalhadores. Os esforços de formação em línguas promotores de mobilidade terão, obviamente, de abranger todos os grupos do mercado de trabalho. Na sequência do Ano Europeu das Línguas, a Comissão vai avançar com propostas de acção com vista à promoção da aprendizagem de línguas estrangeiras. O CESE terá, oportunamente, ocasião de se pronunciar sobre esses planos.

7. **Título V — Cooperação administrativa e competências de execução**

7.1. *Autoridades competentes e pontos de contacto*

7.1.1. A proposta de Directiva sublinha a necessidade de informação e serviços de consulta a nível nacional substancialmente melhores. Durante o estabelecimento do mercado interno foram instituídas várias formas de pontos de contacto e serviços de informação. Até agora tem sido bastante limitado o número de questões postas e de contactos estabelecidos pelas empresas ou pelo público em geral. Quando a nova Directiva estiver em vigor e a informação mais ambiciosa prevista sobre os prestadores de serviços for mais amplamente conhecida, é de esperar que as redes de informação do mercado interno tenham um volume de contactos radicalmente diferente. No campo da educação, e especificamente do ensino superior, já existem alguns centros de informação bem estabelecidos: os NARIC (centros nacionais de informação sobre o reconhecimento académico), que são os pontos de contacto no atinente às profissões do ensino superior, os NRCVG (centros nacionais de recursos para a orientação profissional) e os pontos nacionais de referência para a formação profissional.

7.1.2. O CESE não pode deixar de observar que a nova Directiva acarretará para os Estados-Membros um novo desafio administrativo considerável.

7.1.3. Os novos procedimentos propostos também necessitarão, em particular no início, de esforços administrativos substanciais da parte da Comissão Europeia. O CESE gostaria que tivesse sido feita uma análise global dos custos administrativos totais da nova directiva.

7.1.4. O CESE presume que as iniciativas existentes administradas pela DG do Mercado, tais como «Europe Direct» (Europa em Directo) e «Citizens Signpost Service» (Serviço de Orientação dos Cidadãos) e o «Diálogo com o cidadão» serão conectadas com o Site Europeu Único sobre Mobilidade, proposto no Plano de Acção sobre Mobilidade e nas conclusões de Barcelona.

7.1.5. As ligações directas aos sítios da Internet das associações profissionais europeias e de parceiros sociais deverão prestar informação idónea sobre profissões específicas. Os requerentes devem ser ajudados a navegar para outros sítios Internet privados que abordem o reconhecimento de qualificações; existem alguns desses sítios, que podem oferecer informação adicional.

7.1.6. O CESE apoia a proposta do Plano de Acção para as Competências e a Mobilidade e as conclusões de Barcelona que prevêem o lançamento pela Comissão e pelos Estados-Membros de uma campanha de informação sobre mobilidade, em 2003. Os parceiros sociais e os demais intervenientes são convidados a encetar campanhas de informação ao nível sectorial.

8. **Artigo 54.º — Comité de reconhecimento das qualificações profissionais**

8.1. Propõe-se um comité único para administrar a Directiva e a sua actualização. Todos os comités criados ao abrigo do sistema actual deverão ser extintos.

8.2. O CESE verifica que o alcance da acção deste comité abrange um vasto leque de profissões, desde médicos a arquitectos, para além da totalidade das profissões do domínio do ensino superior até ao domínio do artesanato e comércio, ao abrigo do regime geral. Concorda que os procedimentos de comitologia acompanham a actualização dos requisitos técnicos, mas duvida que os mesmos se prestem à adopção de garantias fiáveis para a qualidade da educação e da formação. A acção comunitária/o sistema comunitário no domínio do reconhecimento profissional incide na livre circulação. Os comités consultivos centram-se na formação. O futuro regime deverá, por conseguinte, criar um mecanismo que garanta um contributo da profissão em causa, análogo ao dos comités consultivos, para a actualização da educação e da formação. Isto não se aplica apenas às profissões que seguem o princípio do reconhecimento automático, mas também a outros grupos profissionais. As profissões devem ter oportunidade de se mostrarem proactivas e de apresentarem propostas de alteração e de reacção para responder a um pedido do Comité.

8.3. É essencial, na opinião do Comité, que qualquer disposição para se criar um mecanismo de consulta seja confirmada numa forma jurídica adequada que garanta que, no futuro, a consulta se mantém. O aspecto essencial é dar à garantia de consulta forma apropriada e vinculativa.

8.4. O CESE propõe a inclusão de um novo n.º 3 no artigo 54.º com a seguinte redacção:

— «O Comité consulta através dos mecanismos adequados e de forma regular as associações profissionais, os parceiros sociais e outras partes interessadas pertinentes sobre a aplicação e a evolução da directiva. As associações profissionais interessadas e os parceiros sociais podem também iniciar essa consulta.»

8.5. Quando o regime comunitário de reconhecimento profissional foi concebido há quarenta anos, a mobilidade geográfica apenas dizia respeito a trabalhadores não qualificados. Hoje em dia, o grupo mais móvel no mercado de trabalho interno é o da mão-de-obra qualificada. A mobilidade é considerada como um meio para aumentar o emprego e a competitividade na UE. Para reforçar os laços com o mundo real do trabalho, será fundamental associar activamente os parceiros sociais ao processo de reconhecimento.

9. **Conclusões**

9.1. *Necessidade de uma estratégia global*

9.1.1. O CESE está consciente de que a competência formal da DG do Mercado Interno referente ao reconhecimento profissional recai no âmbito de acção do regime comunitário para o reconhecimento das profissões regulamentadas. Ao mesmo tempo, está consciente de que uma percentagem crescente do mercado de trabalho opera fora desta área regulamentada, em que a transparência e a confiança mútua são os elementos-chave para o reconhecimento de qualificações e competências.

9.1.2. Por esta razão, o CESE optou por uma perspectiva abrangente no que se refere à questão do reconhecimento e apoia o convite feito, em 3 de Junho de 2002, pelo Conselho «Emprego e Política Social» à Comissão de promover, em estreita cooperação com o Conselho e os Estados-Membros, uma maior cooperação no domínio da educação e da formação, baseada na questão da transparência e da garantia de qualidade, por forma a desenvolver um enquadramento para o reconhecimento das qualificações (ECTS — Sistema Europeu de Transferência de Créditos Académicos, Suplementos ao Diploma e aos Certificados, Currículo Vitae europeu), consolidando os resultados do processo de Bolonha e promovendo uma acção semelhante no domínio da formação profissional. Esta cooperação deveria garantir a participação activa dos parceiros sociais, das instituições de educação e formação profissional e outros actores envolvidos.

9.1.3. O CESE constatou, com bastante agrado, que a agenda política comunitária atribuiu recentemente alta prioridade às acções no domínio do reconhecimento. As sinergias entre estas acções deveriam ser fortalecidas com o objectivo de obter uma estratégia global.

9.1.4. Muitas destas iniciativas de reconhecimento foram desenvolvidas até agora de forma avulsa. As plataformas comuns serão criadas ao abrigo do artigo 15.º na Directiva consolidada de reconhecimento sob a supervisão da DG do Mercado Interno. A DG da Educação controlará a questão das normas mínimas voluntárias em matéria de ensino e formação para facilitar o reconhecimento profissional das profissões não regulamentadas. Os grupos de profissões não regulamentadas também terão de criar as suas próprias plataformas. O fórum sobre a transparência da formação profissional irá coordenar a questão do reconhecimento da aprendizagem informal e não formal. Os comités sectoriais criados através do diálogo social europeu podem ser utilizados para se efectuar os trabalhos relativos às qualificações sectoriais.

9.1.5. Um certo número de indústrias, como a das TIC, a automóvel e a aeronáutica estão a desenvolver as suas próprias abordagens europeias e internacionais sobre as normas mínimas de qualificação. Algumas delas têm por objectivo criar diplomas europeus que serão dados voluntariamente. Há diversos projectos *Socrates* e *Leonardo da Vinci* que tratam da problemática do reconhecimento. O projecto de adaptação tem por objectivo chegar a uma convergência no âmbito de determinados cursos superiores.

9.1.6. Com o processo de Bolonha visando chegar a uma área comunitária no ensino superior em 2010 e o processo de Bruges, seu homólogo, na formação profissional, haverá dois processos paralelos de convergência e de harmonização no domínio da educação e da formação na Europa. Os parceiros sociais participarão no processo de Bruges, mas têm sido mantidos afastados do processo de Bolonha. O CESE entende que os instrumentos e serviços paralelos para a educação e formação profissional, bem como para o ensino superior deveriam ser coordenados, na medida em que as fronteiras entre os dois domínios estão esbatidas e os parceiros sociais deveriam integrar as acções nas duas áreas. Os pontos nacionais de referência para as qualificações profissionais têm de ser estreitamente incluídos no serviço NARIC paralelo referente ao ensino superior.

9.1.7. O CESE realça com forte ênfase que há a necessidade de sinergias e de coerência política entre as Direcções-Gerais do Mercado Interno, que trata das questões da mobilidade, da Educação, responsável pela qualidade da educação e da formação, e do Emprego, que conta com vários comités de diálogo social.

9.1.8. Para o CESE é imperativo criar um enquadramento político para toda a área do reconhecimento. A proposta de Directiva em apreço é apenas um passo nessa direcção. O CESE advoga vivamente o estabelecimento de uma plataforma europeia conjunta ou de uma mesa-redonda para elaborar orientações para a coordenação do reconhecimento de profissões regulamentadas e não regulamentadas do ensino superior, da educação e formação profissional e da aprendizagem informal e não formal. Essa plataforma europeia conjunta ou mesa-redonda, composta entre a Comissão e outras instituições europeias, os Estados-Membros e outros parceiros pertinentes como os estabelecimentos de ensino, parceiros sociais e associações profissionais. Daria um novo impulso aos esforços gerais de promoção e incentivo da mobilidade na União

Europeia. Na perspectiva do alargamento, esses esforços serão ainda mais essenciais — tal como a necessária boa coordenação das políticas.

9.1.9. O CESE atribuirá uma elevada prioridade a estas questões nos seus trabalhos futuros sobre a educação e as políticas de emprego.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 e altera o Regulamento (CE) n.º 44/2001 em matéria de obrigação de alimentos»

(COM(2002) 222 final — 2002/0110 (CNS))

(2003/C 61/15)

Em 28 de Maio de 2002, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 4 de Setembro de 2002, sendo relatora C. Carroll e co-relatores D. Retureau e R. Burnel.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 129 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o presente parecer.

1. **Antecedentes da proposta**

1.1. Em Setembro de 2001, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de poder paternal («proposta da Comissão em matéria de poder paternal») [1]. O Comité emitiu parecer sobre a referida proposta em Janeiro de 2002 [2]. Não se tratando do único acto comunitário relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental, o Comité instou a Comissão a codificar os vários actos. À data, a questão estava a ser debatida pelo Conselho, correspondendo a presente proposta a um texto integrado.

1.2. O incremento da mobilidade na EU conduziu a um aumento correspondente no número dos vínculos matrimoniais e familiares entre cidadãos e residentes dos Estados-Membros da UE. Infelizmente, tal facto explica igualmente a evolução crescente do número de divórcios, anulações de casamento e separações entre cidadãos de diferentes Estados-Membros. Os processos judiciais ou administrativos para resolução dos litígios — sempre difíceis — podem ser agravados por conflitos de competência, com as partes no processo a demandar a instância que lhe seja mais favorável ou a procurar que as decisões proferidas num Estado-Membro sejam revogadas no próprio Estado-Membro.

1.3. Os litígios respeitantes a direito de visita e/ou de direito de custódia dos filhos no caso de divórcio ou separação têm dado origem a um número limitado, mas não despiciendo, de raptos de menores por um dos progenitores ou outros familiares, tanto para outros Estados-Membros como para países terceiros. Mesmo quando não se verificam casos de rapto, o direito de visita de um dos progenitores pode ser cerceado porquanto o outro progenitor ou o tutor reluta em autorizar a saída do menor para fora da área de competência do seu país, pois receia que, caso não regresse, seja difícil ou impossível aplicar a decisão que lhe conferiu a guarda. Esta situação prejudica os interesses dos menores e do progenitor que não detém a guarda.

---

[1] COM(2001) 505 final.

[2] JO C 80 de 3.4.2002, p. 41.

2. **Legislação vigente — actos comunitários**

2.1. A Convenção de Bruxelas de 27 de Setembro de 1968 (Bruxelas I) relativa à competência judiciária e à execução das decisões em matéria civil e comercial não é aplicável às questões do domínio do direito da família, tal como a dissolução do vínculo matrimonial e as questões civis dela decorrentes, incluindo os direitos de visita e de custódia dos filhos.

2.2. A Convenção de Bruxelas de 28 de Maio de 1998 relativa à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial estabelece o reconhecimento mútuo e a execução das decisões referentes ao poder paternal e aos direitos de custódia e de visita dos filhos. Contudo, esta Convenção ainda não entrou em vigor e as suas disposições foram, em larga medida, retomadas pelo Regulamento (CE) n.º 1347/2000.

2.3. O Regulamento (CE) n.º 1347/2001 do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental em relação a filhos comuns do casal é directamente aplicável nos Estados-Membros e entrou em vigor em 1 de Março de 2001 ([1]). Não é aplicável à Dinamarca já que este Estado-Membro não participa no espaço judicial comum. O Comité emitiu parecer sobre esta proposta em Outubro de 1999 ([2]).

2.3.1. Nesse parecer, o Comité subscreve a proposta, opinando, porém, que poderia ter sido mais ambiciosa quanto ao seu alcance. Considera expressamente que seria conveniente ampliar o alcance do regulamento aos filhos não comuns e aos adoptados e entende que os acordos provisórios e as medidas urgentes inscritos na proposta introduzem na aplicação do direito nacional um grau de flexibilidade e de margem de manobra excessivo. Neste particular, e tratando-se de matéria processual, o Comité recomendou uma redacção precisa da proposta de regulamento. O Comité pretende que se dê resposta ao crescente interesse do público europeu por garantias equivalentes às detidas perante os tribunais nacionais nos demais Estados-Membros.

2.4. As matérias relativas à obrigação de alimentos são, contudo, excluídas, porquanto estão abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 44/2001 ([3]), que prevê um sistema de reconhecimento e de execução mais avançado. Este regulamento vigora como acto distinto, alterado no que se refere à competência, pelo artigo 70.º da presente proposta, a fim de acatar as disposições desta última.

3. **Actos não comunitários relevantes**

3.1. A Convenção de Haia de 1996 ([4]), que ainda não está em vigor, abrange a competência, o reconhecimento, a execução e a cooperação em matéria de poder paternal e medidas de protecção de menores.

3.2. A Convenção de Haia de 1980 sobre os aspectos civis do rapto internacional de crianças está em vigor em todos os Estados-Membros. A convenção tem por objecto assegurar o regresso imediato das crianças ilicitamente transferidas ou retidas em qualquer dos Estados contratantes e fazer respeitar de maneira efectiva nos outros Estados contratantes os direitos de custódia e de visita existentes num Estado contratante. A presente proposta inspira-se nos termos da convenção de 1980, procedendo o Tribunal de Justiça à sua interpretação nos litígios entre cidadãos dos Estados-Membros.

4. **Passos para melhorar a situação**

4.1. A presente proposta «visa o reconhecimento e a execução na Comunidade de decisões em matéria matrimonial e de responsabilidade parental baseadas em normas comuns relativas à competência». Neste particular dá cumprimento ao ponto 34 das conclusões do Conselho Europeu Tampere (Outubro de 1999). Na reunião de 30 de Novembro de 2000, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» adoptou um programa (N.T.: Projecto de programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial: JO C 12 de 15.1.2001) relativo à supressão progressiva do exequatur em quatro domínios: (i) âmbito de aplicação de «Bruxelas I»; (ii) âmbito de aplicação de «Bruxelas II» e situações familiares geradas por relações não conjugais; (iii) direitos patrimoniais decorrentes de regimes matrimoniais e consequências patrimoniais da separação de casais em união de facto; e (iv) testamentos e sucessões.

4.2. Uma iniciativa da República Francesa tendo em vista a aprovação do regulamento do Conselho relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos (N.T.: JO C 234 de 15.8.2000; parecer do Comité Económico e Social: JO C 14 de 16.1.2001) destina-se a facilitar, mediante a supressão do exequatur, o livre exercício do direito de visita em relação a filhos comuns menores de 16 anos sempre que o mesmo deva ser exercido no território de um Estado-Membro que não seja o das autoridades que proferiram essa decisão. Esta iniciativa faz parte da presente proposta.

4.3. Em Setembro de 2001, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de poder paternal, sobre o qual o Comité emitiu parecer em Janeiro de 2002. Apraz ao Comité registar que muitas das suas recomendações foram incorporadas na presente proposta. No entanto, ainda não foi contemplada uma questão importante — situações familiares geradas por relações não conjugais e, em particular, os filhos naturais.

([1]) JO L 160 de 30.6.2000.

([2]) Parecer sobre a proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns (JO C 368 de 20.12.1999).

([3]) Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisores em matéria civil e comercial (JO L 12 de 16.1.2001).

([4]) Convenção de Haia de 1996 relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores.

5. **Observações na especialidade**

5.1. As disposições em matéria matrimonial do Regulamento (CE) n.º 1347/2000 foram integradas na nova proposta que alarga, porém, o seu âmbito de aplicação ao conjunto dos processos cíveis relativos à responsabilidade parental, desvinculando-os dos processos de natureza matrimonial. As disposições da proposta em matéria de responsabilidade parental inspiram-se igualmente nas disposições da Convenção de Haia de 1996. A Convenção de Haia de 1980 sobre os aspectos civis do rapto internacional de crianças está em vigor em todos os Estados-Membros. O novo regulamento não será idêntico às convenções de Haia de 1996 e de 1980, porquanto prevê normas mais estritas em matéria de competência para as acções que envolvam mais de um Estado-Membro. O Comité aplaude esta orientação mais vasta para a execução da convenção.

5.2. A expressão «matéria matrimonial» abrange o divórcio, a separação judicial de corpos e bens ou a anulação do casamento por processos cíveis ou outros reconhecidos num Estado-Membro como equivalentes a processos judiciais. A proposta não abrange as medidas tomadas em resultado de infracções penais praticadas por crianças. Por «responsabilidade parental» entende-se o conjunto dos direitos e obrigações confiados a uma pessoa singular ou colectiva por decisão judicial, por atribuição de pleno direito ou por acordo vigente em relação à pessoa ou aos bens de uma criança. A expressão compreende, em especial, o direito de custódia e o direito de visita.

5.2.1. Apraz ao Comité registar que o âmbito de aplicação da presente proposta é mais vasto e mais ambicioso do que o do Regulamento (CE) n.º 1347/2000. Mais, deixou de se circunscrever a questões em matéria de responsabilidade parental surgidas antes de a decisão definitiva em processos de separação ou divórcio ter sido proferida. Em conformidade com o disposto na iniciativa da República Francesa, os litígios pendentes passaram a estar abrangidos.

5.2.2. Subsiste, porém, a questão das situações familiares geradas por relações não conjugais e dos litígios a que podem dar lugar em caso de separação e, em particular, em relação à responsabilidade parental. O Comité insta a Comissão a apresentar propostas que abranjam as relações não conjugais, como já o fez no parecer sobre a proposta de Regulamento (CE) n.º 1347/2000.

5.2.3. A ambiguidade da redacção do n.º 1, artigo 1.º, sobre o âmbito de aplicação do regulamento, preocupa o Comité, na medida em que parece sugerir que o regulamento contempla todos os menores. Pode igualmente ser entendida como abrangendo apenas os filhos comuns de um casal ou os filhos de um dos cônjuges. Por razões de clareza, e tendo em vista alargar o mais possível o âmbito de aplicação da proposta, o Comité recomenda que o artigo seja alterado, aproximando-se, no que se refere à responsabilidade parental, da redacção da proposta de 2001:

— O presente regulamento é aplicável:

(a) Aos processos cíveis relativos a divórcio, separação de pessoas e bens ou anulação do casamento; (e)

(b) Aos processos cíveis relativos a atribuição, exercício, delegação, limitação ou cessação da responsabilidade paternal em relação aos filhos comuns do casal por ocasião das acções matrimoniais referidas na alínea a).

5.2.4. O Comité aprova a maior precisão das definições de responsabilidade parental e rapto de crianças.

5.2.5. No parecer sobre a proposta relativa à responsabilidade parental, o Comité aconselhava vivamente a Comissão a assegurar que a criança fosse ouvida nos litígios em matéria de direito de visita ou direito de custódia. Apraz-lhe, pois, registar que o artigo 4.º da proposta incorpora este aspecto e, em particular, assinalar que o artigo 3.º determina o direito da criança a manter regularmente relações pessoais e contactos directos com ambos os progenitores, salvo se tal for contrário aos seus interesses. O Comité iria mais longe, aditando que uma criança tem o direito a manter regularmente relações pessoais e contactos directos com os membros da família mais ampla, nomeadamente, irmãos germanos e consanguíneos ou uterinos, avós, etc.

5.2.5.1. Revela-se difícil definir os interesses de uma criança, conquanto tal seja primordial. Embora a idade, a imaturidade ou a influência parental imprópria possam dificultar a definição do interesse superior de uma criança, ouvindo-a, nem por isso se deve deixar de a auscultar. A opinião dos progenitores (frequentemente antagónica) pode não ser útil na definição do interesse superior de uma criança, já que podem confundir as próprias necessidades emocionais com as do filho. Poderão igualmente servir-se da criança como moeda de troca.

5.2.5.2. Cabe, pois, à Comissão prosseguir e incrementar os esforços de cooperação para coordenar as abordagens da questão entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, utilizando, para o efeito, a rede judiciária europeia. O Comité recomenda igualmente aos governos nacionais que velem por que a formação jurídica e judiciária incorpore o princípio do interesse superior da criança como abóbada do edifício dos direitos do ser humano.

5.2.5.3. A presente proposta deve ainda ter por objectivo principal a celeridade processual. O Comité crê que a celeridade é essencial na tramitação das questões de responsabilidade parental. O interesse de um menor, sobretudo tratando-se de uma criança de tenra idade, não é servido por processos morosos, durante os quais a criança pode inclusivamente esquecer-se do outro progenitor.

5.2.6. O Comité regista com inquietação a diversidade de fundamentos para o não reconhecimento de decisões em matéria matrimonial. Está ciente da necessidade de responder às disparidades das situações jurídicas, mas espera que, no futuro, seja possível reduzir o número dos fundamentos, de modo a assegurar a máxima clareza e a abreviar os processos.

5.2.7. Quanto ao tribunal melhor colocado para apreciar a acção em matéria de responsabilidade parental (artigo 15.º), o Comité felicita-se pelo facto de o critério de base em matéria de competência ser a residência habitual da criança. Mostram-se úteis as disposições previstas para os casos de urgência e para a mudança recente da residência habitual da criança e de um titular da responsabilidade parental. Não obstante, o Comité exprime reservas quanto à ideia de a situação dos bens da criança ser um fundamento sólido para a transferência de competência, mesmo tratando-se de circunstâncias excepcionais. Preocupa-o que este fundamento possa dar lugar a abusos e recomenda que sejam tomadas providências para a protecção do menor ou que este fundamento seja excluído da proposta.

5.2.7.1. Segundo o Comité a disposição relativa aos bens da criança parece radicar numa noção ultrapassada de bens — imóveis ou móveis corpóreos — em que a sua situação pode ser importante. No entanto, um curador num Estado-Membro pode administrar um bem, móvel ou imóvel, corpóreo ou incorpóreo, (por exemplo, produtos financeiros) pertencente a uma criança que reside num outro Estado ou que tem ligações com vários Estados, incluindo países terceiros (por exemplo, vários instrumentos financeiros). Na grande maioria dos casos, não haverá uma razão específica para que o tribunal melhor colocado para apreciar a acção seja o do Estado-Membro no qual se situam os bens da criança. Se os Estados-Membros decidirem reter este fundamento, dever-se-á deixar absolutamente claro que ele abrange tão-só as questões relacionadas com os bens e não as demais matérias abrangidas pela presente proposta.

5.2.8. Quanto à questão do não reconhecimento de decisões em matéria de responsabilidade parental (artigo 28.º), preocupa o Comité que questões de ordem pública possam ser invocadas como fundamento válido. Esta faculdade abre a porta a abusos e, no caso de processos em matéria de responsabilidade parental, pode contrariar o espírito de uma proposta que, no resto, se pauta pelo princípio do interesse superior da criança. Em certas jurisdições, os fundamentos da ordem pública ou os princípios constitucionais poderão dar mais peso aos direitos parentais do que às responsabilidades parentais, actuando assim em detrimento da criança em causa.

5.2.9. O Comité regista com agrado que a questão das custas e outras despesas foi contemplada pela Comissão na presente proposta, conforme recomendado no parecer sobre a proposta relativa ao poder paternal.

5.2.10. As disposições relativas ao rapto de crianças prevalecem sobre a Convenção de Haia de 1980, mas esta continua aplicável nos Estados-Membros que dela são partes para resolver as questões referentes ao rapto internacional de crianças. Estes casos constituem a grande maioria dos raptos e o Comité urge a Comissão a usar da sua influência para assegurar o pleno respeito da Convenção por todos os países e a celebrar acordos bilaterais com países terceiros, sempre que possível.

5.2.11. Quando os processos de mediação são prática corrente, corre-se o risco de uma parte negociar de boa fé enquanto a outra se serve da mediação para obstruir o processo. Prevendo esta hipótese, o Comité recomenda que, tendo fracassado a mediação, os prazos aplicáveis deverão correr a partir do dia em que se considere ter aquela fracassado.

5.2.11.1. A proposta deveria precisar que as autoridades centrais têm, em certos casos, a faculdade de actuar directamente ou através de autoridades públicas ou outras entidades.

5.2.12. A Comissão deveria concentrar os seus esforços na intensificação e melhoria qualitativa da cooperação entre as autoridades centrais, através da rede judiciária europeia.

6. **Recomendações**

6.1. Voltando ao que diz no ponto 5.2.2, o Comité entende que a Comissão e o Conselho deveriam examinar urgentemente as questões decorrentes da extinção das relações não conjugais e as suas vertentes transfronteiras, nomeadamente em matéria de responsabilidade parental.

O Comité cuida que a presente proposta não permitirá progredir nesta matéria. Porque considera urgente a adopção do regulamento não propõe que este venha a incluir as relações não conjugais. No entanto, no interesse das pessoas afectadas pela extinção das relações não conjugais e, mormente, no interesse dos filhos, o Comité considera necessário dispor de um quadro jurídico a nível nacional e comunitário e convida a Comissão a iniciar os trabalhos correspondentes.

6.2. O Comité nota com interesse que a França qualifica de delito a deslocação ou retenção ilícitas de uma criança. Não pretendendo criminalizar as relações de família, sejam elas na constância do matrimónio ou após a sua dissolução, qualificar de delito a deslocação ou retenção ilícitas de uma criança só pode contribuir para localizar mais rapidamente a criança, já que, neste particular, os órgãos de polícia nos Estados-Membros são geralmente mais eficientes do que as autoridades civis. O Comité recomenda que esta orientação seja considerada por outros Estados-Membros, para acelerar o regresso da criança raptada e a sua restituição ao titular do direito de custódia.

6.3. A presente proposta abrange a atribuição da responsabilidade parental e o direito de visita, etc. A proposta trata em pé de igualdade os filhos adoptados e os naturais. O Comité observa, porém, que a proposta não inclui os procedimentos de adopção. Esta posição parece-lhe algo contraditória, porquanto a adopção poderá ser considerada como «a atribuição ... da responsabilidade parental» por excelência. O Comité recomenda, pois, que tais procedimentos sejam abrangidos pela proposta em apreço.

6.4. As matérias relativas à obrigação de alimentos continuam abrangidas por um acto distinto. Dado que, na pendência de acção de divórcio, é quase sempre instaurado procedimento cautelar visando a fixação de alimentos, o Comité recomenda que as disposições em matéria de competência, reconhecimento e execução nos pedidos de fixação de alimentos estejam em pé de igualdade com o instrumento proposto para o reconhecimento e a execução em matéria comercial.

6.5. O Comité considera que existe um problema importante na União Europeia (embora, por vezes, oriundo do exterior) de abandono de crianças e abuso do poder paternal. Reconhecendo embora que tais questões não podem ser resolvidas no contexto da presente proposta, o Comité solicita à Comissão que examine este assunto, mediante o estudo do problema e acções consentâneas com as conclusões do mesmo, de forma a adoptar medidas centradas na defesa das crianças.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Letónia e a Lituânia na via da adesão»

(2003/C 61/16)

Na sua reunião plenária de 16 e 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer de iniciativa sobre o tema «A Letónia e a Lituânia na via da adesão».

A Secção de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Setembro de 2002, sendo relator Uno Westerlund.

Na 393.ª reunião plenária, realizada em 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

A. **ANTECENDENTES COMUNS**

1. **A via da adesão à UE**

1.1. *Da independência ao referendo*

Desde que a Letónia e a Lituânia alcançaram a independência em 1991, nunca mais perderam de vista a perspectiva de adesão à UE. Os marcos principais no processo de pré-adesão seriam:

— 1993: a reunião do Conselho Europeu em Copenhaga onde ficou decidido que os países que tivessem concluído um Acordo Europeu poderiam tornar-se membros;

— 1995: Acordo Europeu com a UE subscrito pelos dois países;

— 1995: apresentação dos pedidos de candidatura pelos dois países;

— 1998: foram reconhecidos como países candidatos;

— Março de 2000: início efectivo das negociações.

Tanto a Letónia como a Lituânia encetaram negociações posteriormente ao primeiro grupo de países candidatos. Estas negociações têm progredido, entretanto, com grande celeridade e os esforços consideráveis desenvolvidos fizeram com que o atraso fosse inteiramente recuperado. O Conselho

Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 estabeleceu que a Letónia e a Lituânia ficariam entre os dez países com os quais seriam concluídas negociações o mais tardar até fins de 2002, o que lhes daria a possibilidade de participarem nas eleições para o Parlamento Europeu de 2004, já como Estados-Membros.

1.2. *A pertença à região do Mar Báltico e a dimensão setentrional da UE*

A evolução desde 1991 foi influenciada decisivamente pelos contactos cada vez mais intensos, e a todos os níveis, da Letónia e da Lituânia com os países da região do Mar Báltico. Os três Estados bálticos têm vindo também a desenvolver estruturas de cooperação desde essa altura. Participam activamente no Conselho dos Estados do Mar Báltico (CEMB) e mantêm estreitos laços de cooperação em áreas essenciais com a Rússia, os países nórdicos, a Polónia e a Alemanha. Graças à iniciativa da UE sobre a «dimensão setentrional», definida geograficamente como região do Mar Báltico, os problemas e as possibilidades de desenvolvimento que dizem directamente respeito a estes países passaram a ocupar uma posição central no debate na UE.

Esta evolução deu à Letónia e à Lituânia a oportunidade de se envolverem em redes cada vez mais fortes na região do Mar Báltico, de que também fazem parte o Noroeste da Rússia e Kalininegrado. Estas redes são constituídas por instituições políticas, cidades e regiões, empresas e contactos comerciais, organizações da sociedade civil e pessoas individuais. Os ministros do Comércio e da Economia colaboram entre si no sentido de facilitarem a cooperação económica, designadamente, para alcançar o objectivo segundo o qual os veículos de transporte de mercadorias terão de levar no máximo duas horas a atravessar as fronteiras da região ([1]).

Na reunião do CEMB, realizada em Kalininegrado, em 5 de Março de 2002, presidida pela Rússia, foi dada especial atenção ao papel da sociedade civil. Na declaração dos Ministros dos Negócios Estrangeiros saída desta reunião dizia-se: «O Conselho exorta a uma cooperação mais intensiva entre as organizações não governamentais e outras estruturas da sociedade civil da Região do Mar Báltico. Este processo de articulação em rede torna mais fácil a identificação das tarefas prioritárias a serem resolvidas em conjunto.». Também a Cimeira de São Petersburgo de Junho de 2002 reconheceu a necessidade de desenvolver a sociedade civil na região.

1.3. *O contributo do CESE*

O CESE tem contribuído para essa evolução de diversas maneiras ([2]). A seu ver, será especialmente oportuno continuar a aprofundar as relações políticas, económicas e sociais com a Rússia, também depois do alargamento. Toda a Europa tem grande interesse numa evolução positiva na Rússia. O CESE exprimiu recentemente, no seu parecer sobre a «Parceria estratégica UE-Rússia», a sua posição sobre esta matéria. Na perspectiva da reunião ministerial sobre a dimensão setentrional da UE, a realizar em Agosto de 2002, o CESE redigiu uma declaração conjunta com os representantes da sociedade civil organizada dos restantes países interessados. Como fio condutor dos trabalhos que se prendem com o novo programa de acção para a dimensão setentrional da UE, o CESE organizará durante o ano de 2003 uma conferência com os representantes da sociedade civil organizada da Região do Mar Báltico. Uma conferência homóloga teve lugar em Fevereiro de 2001, em Umeå. O CESE está, pois, disposto a prosseguir os seus esforços no sentido de uma cooperação mais intensa entre as organizações não governamentais e as demais estruturas da sociedade civil da Região do Mar Báltico e a responder por ela.

1.4. *Kalininegrado*

Neste contexto, é extremamente importante pensar na situação muito especial do enclave russo de Kalininegrado. O CESE já referiu antes que o seu desenvolvimento é vital para toda a região e para as relações com a Rússia, tendo salientado que é preciso fazer o possível para encorajar a cooperação económica e atenuar os desníveis económicos, sociais e ambientais entre a região de Kalininegrado e as regiões circundantes da Lituânia e da Polónia. Para o efeito, é necessário intensificar ao máximo a cooperação entre a Comissão e o Conselho dos Estados do Mar Báltico.

A população do oblast de Kalininegrado pode, actualmente, viajar para a Lituânia e a Polónia sem visto. O CESE apela para que sejam solucionados os problemas inerentes à concessão de vistos e de trânsito de uma forma satisfatória para todas as partes envolvidas, ainda antes da adesão da Lituânia e da Polónia. Importa encontrar soluções técnicas flexíveis que não subvertam as normas estabelecidas pelo Acordo de Schengen. A propósito, o CESE felicita a Suécia por ter decidido, como primeiro Estado-Membro, abrir um consulado-geral em Kalininegrado e recomenda aos demais Estados-Membros que adoptem medidas análogas, designadamente, para facilitar a obtenção de um visto Schengen.

2. **Pontos de partida**

2.1. *Âmbito*

O fulcro da análise que se segue é a sociedade civil. Incide em temas tais como os progressos registados em relação aos critérios de Copenhaga que eram condição indispensável para dar início às negociações. São ventilados mais a fundo os diversos âmbitos que fazem parte das premissas para a adesão. É aqui essencial a fonte constituída pelos relatórios periódicos da Comissão sobre os progressos registados nos países candidatos.

([1]) Este objectivo foi estabelecido em 2000 e devia ter sido alcançado até 2001. Como tal não aconteceu, esta matéria foi uma das questões principais tratadas na Reunião de Ministros realizada em Moscovo, em 20.3.2002.

([2]) Relações entre a União Europeia e a Rússia, a Ucrânia e a Bielorússia, JO C 102 de 24.4.1995; Relações entre a União Europeia e os Estados da Região do Báltico, JO C 73 de 9.3.1998; A dimensão setentrional: Plano de acção para a dimensão setentrional nas políticas externa e transfronteiriça da União Europeia de 2000 a 2003, JO C 139 de 11.5.2001; Parceria estratégica EU-Rússia: próximas etapas, JO C 125 de 27.5.2002.

2.2. *Premissas para uma sociedade civil*

A Letónia e a Lituânia foram, entre 1944 e 1991, parte da União Soviética. O Estado soviético via a sociedade civil como uma ameaça, pelo que fazia tudo para impedir qualquer tipo de associação de pessoas susceptível de eximir-se ao seu controlo.

O acontecimento que conduziu à independência dos Estados bálticos é designado habitualmente por «revolução cantante». Era organizando-se em milhares de corais, sociedades filarmónicas, associações recreativas regionais e análogas que as pessoas procuravam exprimir a sua oposição à potência hostil. Foi também nesta constelação que se formou o gérmen da construção de uma sociedade civil. Desde a independência, tem havido uma enorme expansão da sociedade civil quer na Letónia quer na Lituânia, encorajada pela cooperação, a pensar no futuro, com organizações homólogas nos países da UE e, sobretudo, com os vizinhos da outra margem do Mar Báltico, inclusivamente com a Noruega. Estes esforços são também apoiados materialmente pelos EUA.

Esta expansão redundou numa transformação radical que se fez sentir a vários níveis, por exemplo, no funcionamento dos sindicatos.

É verdade que nos tempos da União Soviética já existiam sindicatos, mas estes eram inteiramente manietados pelo sistema dominante. Muitas vezes, os sindicatos actuavam como um tentáculo do partido no controlo dos indivíduos.

Os salários eram estabelecidos por via administrativa e era proibido fazer greve. Cabia aos sindicatos defender os interesses dos trabalhadores melhorando as suas condições de trabalho e oferecendo-lhes variadas possibilidades de ocupação dos seus tempos livres. Os sindicatos comunistas organizavam, para tal, inúmeras actividades de recreio e de lazer. A filiação dos trabalhadores era praticamente a 100 %.

A percentagem dos trabalhadores sindicalizados entrou em queda livre quando teve início na Letónia e na Lituânia o processo de transição para a democracia e a economia de mercado, e esta queda ainda não terminou. O baixo grau de organização dos trabalhadores em sindicatos nas «economias de transição» é muitas vezes o sintoma de que estas decidiram enveredar pela via da economia de mercado e optaram por organizações regidas por regras democráticas. As condições actuais são ideais para continuar a construir a sociedade sobre uma base estável. As organizações deixaram, em geral, de depender essencialmente de rendimentos imobiliários e de outros meios financeiros herdados do antigo sistema.

2.3. *Adaptação à integração na UE*

A Letónia e a Lituânia encontravam-se totalmente integradas no sistema centralizado do Estado Soviético. Depois da sua independência, foram obrigadas a formar uma nova administração, um sistema judicial próprio e outros órgãos intrínsecos a um Estado independente.

A mudança radical operada na indústria que funcionava em unidades estatais de grandes dimensões e era planificada centralmente à medida das necessidades da União Soviética, para a diversificação exigida por um Estado moderno com uma economia aberta, foi um processo muito laborioso e resultou num elevado índice de desemprego.

A agricultura passou por um processo idêntico. A extinção dos inúmeros «kolkhozy» e «sovkhozy», a devolução das terras abandonadas aos antigos proprietários e a transição para a exploração privada são acontecimentos que implicam um processo jurídico muito complexo. Por outro lado, surgiram novas explorações agrícolas privadas de pequenas dimensões que se dedicam à produção de bens alimentares e oferecem a muitos cidadãos da Letónia e da Lituânia uma certa protecção social, particularmente na primeira etapa do árduo período de transição.

Os Estados-Membros da União Europeia não têm apenas que adaptar a legislação nacional às normas da UE, ou seja, transpor as regras da UE. O acervo comunitário deve ser transposto, ou seja, aplicado na prática. Grande parte das normas que regem o mercado interno dizem respeito, na realidade, a produtos e sua inocuidade, a processos de produção, ambiente de trabalho, legislação laboral, etc., que só podem ser postas em prática nas empresas e pelo seu próprio pessoal.

As negociações de adesão não dizem respeito unicamente a funcionários e a políticos. Também os parceiros sociais e outros representantes da sociedade civil, tais como organizações representativas dos agricultores, consumidores, ambientalistas, etc., devem ser associados e informados.

O CESE está convicto de que o envolvimento dos parceiros sociais e de outras ONG desde o início deste processo será a garantia de uma melhor compreensão das normas comunitárias e uma mais correcta aplicação das mesmas.

B. **LETÓNIA**

1. **Situação na Letónia**

1.1. *População*

A Letónia tem 2,37 milhões de habitantes. Conforme recenseamento de 1998, 56 % letões e 32 % russos. Entre as outras minorias linguísticas contam-se os bielorussos (4 %), os ucranianos (3 %), os polacos (2 %) e os lituanos (1 %). Enquanto a maioria da população letã vive nas zonas rurais, a eslava vive predominantemente nas cidades. Em Riga, a capital, onde se encontra fixada quase metade dos habitantes, 47 % são russos. Há uma mistura das várias comunidades. Não se pode chamar a nenhuma região da Letónia letã ou russa. A cidade de Daugavpils, no Sueste do país, onde vivem 80 % de russos é uma excepção.

Pode-se dizer que o letão tem parentesco com o lituânio, mas as diferenças entre as duas línguas são tão grandes que é impossível para um letão comunicar com um lituano, se cada um falar na sua língua. As igrejas protestante, católica e ortodoxa russa têm forte implantação no país.

A Letónia é um Estado báltico típico. Em virtude da sua situação geográfica, a Letónia está mais interessada na cooperação báltica do que a Estónia, que se identifica com os países nórdicos, e a Lituânia, que tem laços históricos com a Polónia. Por causa da minoria russa, a Letónia sente, muito mais do que a Lituânia, a «pressão» da Rússia.

1.2. *Situação política*

Desde 1999, a Letónia tem uma presidente, Vaira Vike-Freiberga, com antecedentes académicos e internacionais (mas sem conhecimento do russo) e que trabalhou durante algum tempo no Canadá. A situação política do país tem sido marcada pela instabilidade. O governo actual liderado pelo ex-burgomestre de Riga, Andris Berzins, tomou posse em Maio de 2000, depois de o controverso Andris Skele ter sido obrigado a demitir-se. Assenta numa ampla coligação conservadora, representada no parlamento (Saeima) por três partidos, e ligada a vários interesses comerciais.

As eleições parlamentares ordinárias terão lugar em Outubro de 2002.

1.3. *Economia*

A Letónia foi duramente afectada pela crise financeira russa de 1998, mas vem registando desde 2000 uma elevada taxa de crescimento. Espera-se para 2002 e 2003 uma taxa de crescimento de 5 % ou superior. O sector de serviços representa mais de dois terços da economia e está a crescer com toda a força, enquanto a quota-parte do PIB que cabe à indústria transformadora continua a diminuir sem cessar. É de capital importância a expansão dos transportes, incluindo o trânsito de produtos petrolíferos provenientes da Rússia. No entanto, esta fonte de rendimentos ficará provavelmente comprometida com a nova via de circulação até ao Golfo da Finlândia que a Rússia está a construir, por motivos políticos. Espera-se que o aumento dos salários reais impulsione consideravelmente o consumo. O reverso da expansão é o possível aumento do défice da balança de pagamentos com riscos crescentes para a moeda nacional (Lat) que está ligada ao cabaz de moedas do Fundo Monetário Internacional, DSE (Direitos de Saque Especiais). A inflação não ultrapassa, desde 1999, os 3 % e não se prevê um aumento substancial até 2004. O índice de desemprego é elevado — cerca de 13 % — e mesmo alarmante em certas zonas do país. A tendência é, contudo, descendente.

A evolução dos investimentos estrangeiros directos no período quinquenal de 1996-2000 foi a seguinte: 301, 460, 318, 324 e 443 milhões de ECUS/EUR, respectivamente. Tal equivale a 5-6 % do BIP, o que é relativamente elevado. A média anual do PIB per capita é de 156 EUR. A maior fatia foi canalizada para a banca.

Um problema grave é a economia paralela. Os rendimentos não declarados privam o Estado de receitas substanciais. É nítida a interligação entre esta situação e o facto de estar ainda em curso o processo de construção da nação e muitos cidadãos não sentirem qualquer afinidade com o Estado letão.

1.4. *Política externa*

A política externa da Letónia é marcada inteiramente pelas suas aspirações de adesão à UE e à NATO. Entretanto, a Letónia tem-se esforçado em desenvolver a cooperação transfronteiriça com a Rússia. As relações com os vizinhos de Leste têm sido, às vezes, tensas. A Rússia ainda não ratificou o acordo fronteiriço com a Letónia e, até à data, ainda nenhum alto representante do governo russo visitou o Estado renascido.

2. **Os critérios políticos de Copenhaga**

2.1. *Democracia e Estado de Direito*

A Decisão de Parceria de 2002 estabelece que a Letónia terá de adoptar medidas várias para desenvolver uma função pública estável capaz de assegurar a aplicação do acervo. Para satisfazer os critérios necessários à existência de um Estado de Direito, são igualmente imprescindíveis medidas de reforço do aparelho judicial. Em ambos os casos, é evidente a necessidade de investir mais na educação e de aumentar as remunerações dos funcionários.

A corrupção é mencionada como um problema muito grave. Esta imagem negativa reflecte-se, por exemplo, num relatório de 2001 do organismo das Nações Unidas, UNDP, o qual refere que pessoas influentes exploraram a privatização da economia em proveito próprio [1]. O Conselho exige da Letónia que finalize o seu quadro legal de luta contra todas as formas de corrupção e assegure a aplicação da legislação e da estratégia anti-corrupção.

2.2. *Direitos humanos e protecção das minorias*

Após o referendo de 1998, deixaram de ser tão severas as condições exigidas para a obtenção de cidadania. A sua simplificação ajudou a aplanar o caminho para as negociações de adesão. Neste momento, praticamente todos os residentes na Letónia podem requerer a cidadania deste país. No entanto, cerca de 22 % da população ainda continua sem cidadania, na sua maioria russos, bielorussos e ucranianos.

Procurou-se apoiar o processo reduzindo os emolumentos para a obtenção de cidadania, melhorando a informação e facilitando o acesso aos cursos de línguas. Porém, não se regista ainda um aumento significativo no número de naturalizados.

---

[1] Letónia. *Human Development Report 2000/2001. The public policy process in Latvia,* Riga 2001.

A maioria dos não cidadãos possui agora passaportes especiais para substituir os passaportes russos que caducaram em Março de 2000. Com estes passaportes é mais fácil e mais barato obter um visto de entrada na Rússia do que com um passaporte letão. Por outras palavras, a Rússia está a beneficiar a população que fala russo à custa dos falantes de letão.

Cerca de 42 % da população tem como primeira língua outra língua que não o letão. A UE tem-se empenhado na integração das minorias na sociedade letã e tem, sobretudo, reivindicado e financiado programas de ensino de línguas. Em 2001, o governo letão chamou a si o financiamento do programa de integração. A falta de professores constitui o principal problema. No entanto, o ligeiro aumento das remunerações dos professores está a tornar aparentemente mais fácil o seu recrutamento. A Lei sobre a Língua de 2000 tem formalmente um carácter anti-discriminatório, mas, na prática, há inúmeros exemplos de discriminação por parte das autoridades.

O Conselho exige que se continue a adoptar medidas concretas para a integração dos não cidadãos, colocando a tónica na formação linguística. Denuncia igualmente a aplicação discriminatória da Lei sobre a Língua e exige mudanças.

2.3. *Observações do CESE*

O CESE constata que a Letónia admite a necessidade de aumentar a eficiência, a responsabilidade e a abertura da administração pública. Colocando-se na perspectiva do cidadão individual e da sociedade civil, o CESE exorta a Letónia a redobrar esforços para alcançar mais depressa esse objectivo. À semelhança do Parlamento Europeu ([1]), o CESE gostaria de frisar que os países onde a corrupção é mínima se caracterizam por uma maior abertura, uma demarcação mais clara entre o exercício do poder na política, por um lado, e na economia, por outro, uma administração pública neutra e padrões mais elevados no sistema judiciário.

O CESE congratula-se com as medidas adoptadas para facilitar a naturalização dos não cidadãos. É, por exemplo, positiva a decisão de Maio de 2002 que não coloca o domínio do letão como condição prévia para a elegibilidade para o Parlamento. No entanto, com o tempo, será impraticável — política, económica e socialmente — uma situação em que grande parte da população não possui cidadania.

Tanto a discriminação por parte das autoridades letãs dos falantes de russo como a discriminação do lado russo dos titulares de passaporte letão são inaceitáveis. Em geral, a Letónia deveria continuar a envidar esforços para serem adoptadas leis e medidas anti-discriminatórias que permitam respeitar o acervo com fundamento no artigo 13.º do Tratado.

([1]) A5-0252/2001 (16 de Julho de 2001).

3. **A sociedade civil organizada**

3.1. *Organizações sindicais*

Na Letónia existe uma união sindical nacional única, a LBAS. O novo Estado transferiu para a LBAS e para alguns dos sindicatos seus filiados a propriedade reconhecida como sua. A LBAS fez questão de vincar logo desde o início a sua independência dos partidos políticos. Os fortes antagonismos, a princípio muito sensíveis dentro da organização, entre os sociais-democratas e outros grupos políticos, parecem ter-se desvanecido.

O número de membros da LBSA baixou até cerca de 200 000. A organização sindical mais representativa é a federação dos trabalhadores da função pública.

O nível organizativo dos trabalhadores traduz-se na filiação em sindicatos cuja percentagem se fica por uns escassos 20 %. Tem havido campanhas de recrutamento em grande escala, frequentemente apoiadas pelas organizações sindicais suecas, mas os resultados não têm sido muito encorajadores. Toda a esperança se concentra agora numa campanha coordenada para atrair trabalhadores jovens.

3.2. *Organizações empresariais e sectoriais*

A Confederação de Empregadores da Letónia é a maior organização patronal da Letónia. Foi fundada em 1993, em resultado da fusão de duas organizações, e tem evoluído muito positivamente. Os seus membros são associações sectoriais ou empresas individuais. Cerca de um terço dos trabalhadores da Letónia exerce a sua actividade em empresas filiadas na Confederação. Uma das suas missões prioritárias é zelar para que a economia cinzenta seja assimilada pela economia formal. Actualmente, onze dos vinte principais contribuintes são membros da Confederação.

O problema é a falta de organizações que representem as empresas de menores dimensões.

A Câmara de Comércio e Indústria conta com mais de 900 membros em todo o país e tem tido um crescimento rápido. No início de 2001, um inquérito realizado em todos os países candidatos revelou que as empresas se encontravam mal informadas sobre as condições a preencher pelos Estados-Membros da UE ([2]).

A agricultura e a indústria agro-alimentar ocupam uma posição de destaque na economia e na vida social da Letónia. Os agricultores letões dispersam-se por várias organizações cuja cooperação não se encontra ainda plenamente desenvolvida. A Federação de Agricultores da Letónia, fundada já em 1990, tem o número mais elevado de membros (1 460 com quotização) e representa sobretudo as explorações agrícolas familiares. O Parlamento de Agricultores da Letónia foi constituído em 1992. A superfície de exploração dos seus membros é em média de 240 hectares. Há, além disso, uma organização que associa os antigos «kolkhozy» com superfícies superiores a 1 000 hectares ([3]).

([2]) CAPE 2001. *Summary report, Eurochambres and SBRA*, Bruxelas 2001.

([3]) Existe uma organização específica dos proprietários florestais.

3.3. *Outras organizações*

Desde 1996, existe em Riga um Centro das Organizações não Governamentais (Centro ONG), financiado externamente pela UNDP, a Fundação Soros da Letónia, bem como por autoridades e instituições americanas e europeias, entre as quais a Comissão Europeia. O apoio nacional às ONG tem sido muito restrito e nenhuma organização possui os recursos administrativos necessários para candidatar-se às ajudas da UE. Calcula-se que existam na Letónia cerca de 1 000 organizações não governamentais, a maioria delas locais.

A independência trouxe consigo profundas transformações, sobretudo ao nível das estruturas dos partidos políticos. No entanto, a filiação partidária é muito baixa — o maior partido tem cerca de 5 000 membros. Nos últimos anos, tem sido evidente a mudança de comportamento das pessoas que tendem a organizar-se, a apresentar reivindicações e a fazer críticas.

As actividades associativas dos consumidores na Letónia precisam de ser intensificadas. Um organismo adstrito ao Ministério da Economia — Centro de Defesa dos Direitos dos Consumidores — tem, designadamente, por missão prestar serviços às associações de consumidores com carácter voluntário.

3.4. *Posição e recomendações do CESE*

A sociedade civil organizada na Letónia tem progredido a olhos vistos. O prosseguimento e a intensificação da cooperação com organizações homólogas, sobretudo da região do Mar Báltico, inclusivamente a Rússia, são tão essenciais como a cooperação no âmbito da Europa. Deve colocar-se como objectivo prioritário o aumento da filiação e das actividades dos filiados nas organizações. Só assim, será possível reforçar as estruturas democráticas e, simultaneamente, minimizar o risco de as organizações ficarem ainda muito tempo financeiramente dependentes das ajudas externas. Uma maior cooperação ao nível nacional poderia também, em certos casos, causar um maior impacto político.

O governo terá de estimular de várias formas o desenvolvimento da sociedade civil organizada e, deste modo, consolidar os alicerces para a implantação da democracia no país.

É fundamental que os parceiros sociais façam tudo o que estiver ao seu alcance para poderem responder às exigências colocadas pelo modelo social europeu.

Comités Consultivos Mistos, capazes de reunir os representantes da sociedade civil organizada dos países candidatos e do CESE, são para o Comité o principal instrumento para o êxito do alargamento. O CESE lamenta que as organizações letãs se vejam sem recursos para participarem num comité consultivo desse tipo, mas fica na expectativa de, num futuro próximo, ter a oportunidade de colaborar em actividades conjuntas neste sentido.

4. **Áreas específicas**

4.1. *Economia de mercado*

Na Letónia, a economia de mercado funciona. A privatização das grandes empresas controladas pelo Estado está praticamente concluída. Falta privatizar algumas empresas de grandes dimensões nos sectores da energia, telecomunicações e transportes marítimos. Está em curso a privatização das terras e das florestas e o mercado fundiário agrícola já começa a funcionar.

As pequenas e médias empresas desempenham um papel fundamental na economia da Letónia. São responsáveis por mais de 50 % do BIP e empregam mais de 70 % da população activa. Programas estatais e novas possibilidades de financiamento têm contribuído para um desenvolvimento bem sucedido.

O comércio vai-se integrando progressivamente na UE. As importações de e as exportações para a UE aumentam de dia para dia. Em 2000, as mercadorias exportadas para a UE representaram 64,6 % do total das exportações.

4.1.1. Observações do CESE

Existe o perigo de a confiança na economia de mercado ser abalada pelo agravamento das assimetrias sociais associado à corrupção e à evasão fiscal generalizadas. Pesa sobre os ombros da classe dirigente da Letónia a enorme responsabilidade de fazer reverter os benefícios da economia de mercado no interesse de todo o povo.

4.2. *Diálogo social*

O diálogo tripartido encontra-se bem consolidado na Letónia. Já em 1993, foi criado um comité consultivo tripartido com um máximo de doze representantes do Estado, das entidades patronais e das organizações sindicais. O Conselho saiu reforçado de um acordo tripartido que estabelece como objectivo o consenso em prol de toda a sociedade. Os parceiros sociais partilham a responsabilidade pelas decisões e pela sua concretização. Subordinado a este comité, encontra-se um comité tripartido responsável pela educação e o emprego. Há igualmente comités consultivos tripartidos que têm a seu cargo a protecção dos trabalhadores e as questões de seguros.

O diálogo tripartido tem-se revelado construtivo e é muito apreciado pelas partes envolvidas. Deveria, contudo, conduzir a um maior número de consultas efectivas e a resultados palpáveis.

A Comissão constata que o diálogo bipartido entre os parceiros sociais continua incipiente, tanto ao nível nacional como regional. Tudo indica, contudo, que está a ganhar vigor. Neste contexto, salienta-se o facto de a LBAS ter começado a organizar em 2001 acções de formação para as suas organizações sectoriais e para as regiões. Foram já celebradas convenções colectivas salariais e contratos de trabalho em

certos sectores, tendo por consequência a cobertura de mais de metade das empresas com representação sindical. Em 2000, foram concluídos 39 acordos sectoriais e 2 018 acordos empresariais. Tal significa que 25 % dos trabalhadores da Letónia estão cobertos por convenções colectivas, o que representa um aumento de cerca de 2 % em relação a 1999. Seja como for, o diálogo terá de impor-se sobretudo ao nível sectorial.

4.2.1. Observações do CESE

O CESE compraz-se em verificar progressos no diálogo bipartido e tripartido, mas assinala, simultaneamente, que ainda é longo o caminho a percorrer até os trabalhadores da Letónia se encontrarem devidamente protegidos por convenções colectivas. O governo terá de controlar mais severamente a sua aplicação. O CESE faz eco das palavras da Comissão quando diz que incumbe ao governo a responsabilidade de ajudar as partes a prepararem-se para o papel activo que lhes caberá no contexto da União Europeia e de criar estruturas para as negociações colectivas e o diálogo social, em geral. Esta responsabilidade deve ser sentida igualmente pelas empresas dos Estados-Membros ([1]).

4.3. *Mercado laboral e política social*

Os índices de desemprego variam fortemente conforme as regiões. O mais elevado situa-se no Leste do país onde é várias vezes superior ao de Riga. Na agricultura, há também um nível considerável de desemprego dissimulado. A população russa tem sido geralmente a mais afectada, já que foram as empresas russas que mais sofreram o impacto do processo de restruturação. O fosso entre as gerações e os hiatos na educação constituem um grave problema para o mercado de trabalho. Enquanto os jovens com formação moderna têm boas perspectivas de emprego, os que possuem uma formação antiquada e especializada em excesso acabam por cair numa situação de desemprego de longa duração. O orçamento da Letónia dá prioridade à afectação de recursos mais elevados à educação.

A Letónia aprovou, no início de 2001, o seu segundo plano de emprego em sintonia com as orientações da política comum de emprego da União Europeia. A rede dos serviços de emprego tem-se expandido bastante nos últimos tempos, com notável sucesso, sobretudo no que diz respeito à busca de empregos para jovens desempregados. É dada toda a ênfase à política activa de emprego mas, na opinião da Comissão, ainda não foram libertados os recursos suficientes para concretizá-la.

O regime de seguro contra o desemprego foi reformado em 1999. Para ter a sua cobertura, é necessário ter pago as contribuições durante os nove meses do último período de um ano. O seu montante depende agora do período de seguro e dos rendimentos mais recentes. Por exemplo, alguém que esteve seguro durante 20-29 anos, tem direito a 60 % do nível de rendimento correspondente aos últimos seis meses. Este subsídio é pago durante um período não superior a nove meses e vai diminuindo gradualmente até atingir metade do montante inicial. A reforma teve por consequência uma redução de cerca de 20 % nos beneficiários deste subsídio. No início de 2002, mais de 50 % das pessoas à procura de emprego recebiam subsídio de desemprego. O aumento desta percentagem deveu-se a uma lei de 1 de Julho de 2002, que confere a quem está nesta situação o direito ao seguro, mesmo nos casos em que a entidade patronal não tenha pago as contribuições que lhe competiam.

Os salários reais aumentaram. Entre 1996 e 2000, o PIB per capita subiu de 4 700 para 6 600 PPC (Paridades de Poder de Compra) a preços correntes. Diminuíram assim as diferenças em relação à União Europeia. Persistem, no entanto, as grandes assimetrias entre as várias regiões. Em 1998, o rendimento médio em Riga elevava-se a 32 % da média da União Europeia, mas em três ou quatro regiões da Letónia era menos de 20 % desta média. Um terço da população activa não aufere por mês mais do que o rendimento mínimo garantido de 60 lat, mas mesmo assim as autoridades locais nem sempre têm meios suficientes para pagar esta importância.

A política de protecção social apresenta sérias carências que se reflectem, designadamente, na baixíssima taxa de natalidade de 1,09 por mulher em comparação com a média já em si muito baixa da União Europeia de 1,45. Grande parte da população, com ou sem emprego, vive abaixo do mínimo necessário à sua subsistência. A economia cinzenta e as explorações agrícolas familiares de pequenas dimensões — 172 000 segundo estatísticas de 1997 — continuam a ser de importância fundamental para a sobrevivência de muitas pessoas.

4.3.1. Observações do CESE

É imperioso privilegiar o combate ao desemprego, o que implica que as taxas de crescimento têm de continuar a ser elevadas e que tem de haver maior coordenação entre as medidas de política económica e de política social. Segundo o CESE, há que salientar o papel fundamental dos parceiros sociais na estratégia do emprego.

Actualmente, a UE vê o combate à exclusão social como uma das suas principais prioridades e adoptou até, entretanto, um programa de luta contra a pobreza. Nesta linha de pensamento, a Letónia deve concentrar esforços no sentido de combater a exclusão social no país, particularmente nas regiões mais desfavorecidas.

4.4. *Política rural e regional*

Em 2000, o sector agrícola era responsável por 4,5 % do PIB da Letónia e 13,5 % dos postos de trabalho, o que equivale a uma descida de 2 % em relação a 1999. Está a aumentar lentamente a concentração de terras em parcelas fundiárias de maiores dimensões. O programa *Sapard*, destinado a esforços de desenvolvimento no âmbito da indústria agro-alimentar e da agricultura, custou a arrancar mas já se encontra operacional desde fins de 2001. Os recursos são canalizados, na sua maioria, para a transformação, a comercialização e a modernização da agricultura, bem como para a diversificação da economia rural e a melhoria das infra-estruturas. Quase 40 % do total das despesas previstas para o período 2000-2006 são da conta da UE.

([1]) O Parlamento Europeu refere que certas empresas dos Estados-Membros assumiram uma atitude de hostilidade em relação às organizações sindicais e aos acordos colectivos e pede à Comissão que examine esta situação em pormenor.

A política estrutural é entravada pelo facto de tanto a coordenação central como as estruturas regionais não funcionarem ainda satisfatoriamente. Pouco se tem avançado no âmbito da política regional e da coordenação dos vários instrumentos estruturais. Por outro lado, ainda não se impôs na prática o princípio de parceria fundamental para gerir as ajudas estruturais da UE, muito embora as autoridades centrais tenham assumido a administração das ajudas estruturais com base neste princípio. Em Março de 2002, realizou-se uma importante conferência com a participação das partes envolvidas. A Comissão solicitou que lhe fosse apresentado um documento de programação até fins de 2002.

4.4.1. Observações do CESE

No atinente ao sector agrícola, o CESE realça a necessidade de uma política de desenvolvimento rural. As autoridades devem apoiar as organizações agrícolas e com elas cooperar, sobretudo na disseminação eficaz de informação pelos estratos mais desfavorecidos da população geralmente adversos à adesão à UE.

Quanto à política regional, o CESE considera essencial a aplicação do princípio da parceria que é a chave do sucesso no momento de conceber e realizar os programas de ajuda regionais ([1]).

O CESE defende igualmente que se oriente quer a política rural quer a política regional da Letónia o mais possível para investimentos em recursos humanos, ou seja, na educação e na aprendizagem ao longo da vida, sem perder de vista a mobilidade profissional e geográfica. Quando se aposta na sociedade do conhecimento como uma opção deliberadamente política, também se deve pensar em facilitar a consecução, a longo prazo, de bons resultados nas negociações sobre as ajudas comunitárias ao nível regional e agrícola. Ao mesmo tempo, é necessário investir na renovação das estruturas económicas e no desenvolvimento de infra-estruturas.

5. **Conclusões e recomendações**

O CESE felicita a Letónia pelos rápidos progressos na via da adesão à UE, estando firmemente convicto de que a última fase de negociações estará concluída em fins de 2002 e servirá de base a um referendo. O processo democrático exige que um referendo seja precedido de uma vasta campanha de informação e de um debate público, o que exige esforços consideráveis por parte das autoridades, dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil.

O CESE pensa que os resultados do futuro referendo serão grandemente determinados pela medida como a Letónia, com o apoio da UE e dos Estados-Membros, conseguir resolver os problemas políticos, económicos e sociais inerentes à formação da nação e à transição da economia planificada para a economia de mercado. O CESE recomenda a todas as partes envolvidas que concentrem os seus esforços na resolução destes problemas.

([1]) No seu parecer do CES 1480/2001, o Comité realçar particularmente o papel dos parceiros sociais.

C. **LITUÂNIA**

1. **A situação da Lituânia**

1.1. *População*

A Lituânia é, com os seus 3,7 milhões de habitantes, a maior das repúblicas bálticas. Este país é também o mais homogéneo do ponto de vista étnico, com 80 % de lituanos, 11 % de polacos, vivendo a maioria deles na capital Vilnius, e 8 % de russos e ainda pequenas minorias de bielorussos e ucranianos.

A Lituânia distingue-se dos outros dois Estados bálticos por poder orgulhar-se de uma história de muitos séculos, partilhada em grande parte com a Polónia. Todos os lituanos sabem que houve uma época em que a nação se estendia de um mar ao outro, ou seja, do Mar Báltico ao Mar Negro. Antes da Segunda Guerra Mundial, vivia na Lituânia um número considerável de judeus e Vilnius era um centro judeu muito importante. Actualmente, é a religião católica romana a fé predominante.

1.2. *A situação política*

Desde Julho de 2001, a Lituânia é governada por uma coligação centro-direita que sucedeu a um governo com tendências conservadoras. O governo actual é liderado por Algirdas Brazauskas que conseguiu mobilizar o apoio de vários grupos sociais-democratas e formar uma coligação com um pequeno partido socialista liberal. Há boas condições para este governo levar o seu mandato até ao fim (2004).

O actual presidente Valdas Adamkus, com 74 anos de idade, viveu grande parte da sua vida nos Estados Unidos. Não se sabe ao certo se se candidatará às eleições presidenciais previstas para 2002, lado a lado com Brazauskas, um candidato muito popular.

1.3. *Economia*

A crise russa fez-se sentir na Lituânia já bastante tarde e resultou num crescimento negativo de cerca de 3 %. O declínio da procura por parte da Ucrânia e da Rússia e a abolição da protecção aduaneira tiveram repercussões muito negativas na agricultura. Foram necessárias medidas financeiras drásticas para restaurar a confiança e construir os alicerces para a recuperação económica. Embora o relançamento da economia decorra com bastante lentidão, espera-se que o PIB da Lituânia cresça 4,5 % durante 2002 e 5 % em 2003. A retoma cíclica deve-se essencialmente ao aumento das exportações de produtos petrolíferos refinados, que constituem o sector económico preponderante, mas esta tendência pode inverter-se a qualquer momento. O sector energético desfruta, no seu conjunto, de um estatuto especial na sociedade da Lituânia, a qual depende fortemente do petróleo bruto e do gás da Rússia.

O consumo privado evolui muito gradualmente, mas os salários reais estão a aumentar. A balança de pagamentos apresenta um saldo mais positivo do que nunca. Prevê-se que a inflação, que rondou durante vários anos 1 %, se eleve a 2,5 % em 2002 e a 3 % em 2003. Em princípio, esta não é influenciada pela ligação, desde Fevereiro de 2002, da moeda nacional (Lit) ao euro, em vez do dólar. A taxa de desemprego é elevada — 16 % — mas tudo indica que baixará ligeiramente em 2003.

Os investimentos directos estrangeiros não têm sido muito encorajantes e derivam essencialmente das privatizações. Em 1999, atingiram 5,5 % do PIB e em 2000 2,5 %. Esta tendência está, todavia, a mudar. O rendimento anual per capita, no período de 1996-2000, era de 115 EUR.

1.4. *Política externa*

A política externa da Lituânia é marcada pela ambição em fazer parte da União Europeia e da NATO. Nas relações com a Rússia, a questão de Kalinegrado ocupa uma posição central. A Lituânia poderá assumir aqui o papel de mediador entre a União Europeia e a Rússia. Um sinal evidente de apreço por parte de Moscovo foi a visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros russo a Vilnius, em Março passado. Foi a primeira visita oficial russa de tão alto nível a um país báltico.

1.5. *Central nuclear de Ignalina*

1.5.1. A situação actual

Uma das exigências da União Europeia é o encerramento e o desmantelamento da central nuclear de Ignalina, de construção russa e do mesmo tipo da central de Chernobil, na cidade de Visaginas situada no Nordeste da Lituânia. A Lituânia acedeu logo de início a desactivar um dos dois reactores em 2005, tendo-se chegado em Junho de 2002 a um acordo de princípio para o encerramento da central em 2009. A União Europeia está disposta a compensar financeiramente a Lituânia. Refira-se, a título informativo, que os dois reactores da central de Ignalina suprem mais de três quartos das necessidades em electricidade da Lituânia e geram receitas de exportações.

A população vê com maus olhos a exigência da União Europeia em relação a Ignalina. Para além dos aspectos práticos e sociais, há um factor psicológico. Esta exigência simboliza uma intromissão do exterior que todos esperavam ter acabado com a independência. Os sindicatos têm uma posição muito crítica em relação ao facto de não se ter feito quase nada para preparar a reciclagem das cerca de 7 000 pessoas que trabalham actualmente na central de Ignalina ou dela dependem indirectamente. O principal problema é que a maioria dos trabalhadores só fala russo e tem, por isso, grandes dificuldades em encontrar emprego noutras partes da Lituânia. A cidade de Visaginas, com os seus 33 000 habitantes, está em risco de ficar exangue e toda a região de Utena, com 200 000 habitantes, poderia ser gravemente afectada.

1.5.2. Observações do CESE

A questão de Ignalina não diz apenas respeito à Lituânia, mas a toda a União Europeia e aos seus vizinhos. O CESE está firmemente convicto da necessidade de encerrar esta central de acordo com o plano estabelecido. Este terá, contudo, de ser executado de tal forma que a população da Lituânia, especialmente das zonas adjacentes a Ignalina, possa ter o mais depressa possível alternativas positivas e realistas ao nível da economia e do emprego. São, para isso, necessários esforços coordenados, sobretudo da Lituânia, mas também dos Estados-Membros e da União Europeia no seu todo. O CESE considera oportuno realçar que o processo deve ser conduzido integralmente com total transparência e em constante diálogo com todas as partes envolvidas, particularmente os parceiros sociais.

2. **Os critérios políticos de Copenhaga**

2.1. *Democracia e Estado de Direito*

A última Decisão de Parceria de 2002 estabelece que a Lituânia terá de adoptar medidas várias para desenvolver uma função pública estável capaz de assegurar a aplicação do acervo. Para satisfazer os critérios necessários para a existência de um Estado de Direito, são igualmente imprescindíveis medidas de reforço do aparelho judicial. Em ambos os casos, se realça a necessidade de investir mais na educação e de aumentar as remunerações dos funcionários.

A corrupção é mencionada como um problema muito grave. O Conselho exige da Lituânia que finalize o seu quadro legal para a luta contra todos as formas de corrupção e assegure a aplicação da legislação e da estratégia anti-corrupção.

O Conselho não colocou qualquer exigência especial à Lituânia no que se refere aos direitos humanos e a à protecção das minorias.

2.2. *Observações do CESE*

O governo vê o seu trabalho dificultado pela imprecisão da linha divisória entre política e administração que dá origem a ambiguidades e à falta de continuidade. Outro problema são as constantes oscilações no pessoal ao serviço que se devem, em grande parte, às condições de trabalho dos funcionários públicos. A cooperação entre o governo central e os níveis local e regional é praticamente inexistente. As instâncias envolvidas só ficarão a lucrar com a resolução destes problemas, pelo que convém observar meticulosamente as medidas propostas pela Comissão. Fica-se a aguardar um plano para redefinir os limites geográficos das regiões.

Segundo o Parlamento Europeu, a corrupção na esfera política não parece tão generalizada, mas a corrupção administrativa é, em contrapartida, um enorme problema [1]. O CESE exorta os responsáveis na Lituânia a persistirem nos seus esforços para acabar com os motivos que fazem os cidadãos desconfiar das autoridades e do sistema legal, inclusivamente da política.

3. **A sociedade civil organizada**

3.1. *Três organizações sindicais centrais*

O movimento sindical na Lituânia colabora actualmente em três organizações centrais. A maior e mais representativa é a Confederação Sindical da Lituânia, criada muito recentemente, mais exactamente, em 1 de Maio de 2002, em resultado da fusão da Central Sindical da Lituânia e da União dos Sindicatos da Lituânia. As novas organizações têm nas suas fileiras um número aproximado de 100 000 membros. O movimento sindical europeu — sobretudo nos países nórdicos — tem apoiado de diversas formas esta tendência anti-fragmentária e, naturalmente, a adesão à Confederação Europeia dos Sindicatos (CES). A União dos Trabalhadores que, em 2002, mudou o seu nome para União Sindical da Lituânia Solidarumas, foi constituída com o apoio dos Estados Unidos (AFL-CIO). Esta organização baseia-se na filiação directa e o número de filiados eleva-se a 52 000. A Federação de Trabalhadores da Lituânia remonta ao interregno entre as duas guerras mundiais e o partido cristão-democrático insuflou-lhe nova vida. Tem entre 2 000 e 3 000 filiados.

O relatório da Comissão de 2001 calcula que 13 % dos trabalhadores têm filiação sindical, o que traduz um ligeiro aumento. Vigoram certas restrições no que se refere à sindicalização dos funcionários públicos (relatório Periódico da Comissão de 2001, p. 23 — SEC (2001) 1750). Os direitos de propriedade herdados da união sindical comunista empestaram durante muitos anos as relações sindicais na Lituânia. As várias facções políticas procuraram favorecer os sindicalistas da sua «cor». Entretanto, a questão passou a ser da conta dos sindicatos que terão de tentar encontrar sozinhos a solução mais adequada.

3.2. *Organizações empresariais e sectoriais*

A organização patronal mais importante é a Confederação dos Industriais da Lituânia (LPK), criada em 1993. Tem entre os seus membros associações sectoriais e empresas individuais e compreende um total de 2 800 empresas, na sua maioria pequenas e médias. Não há qualquer esforço de recrutamento. A Confederação dispõe de um secretariado muito bem estruturado, possuindo até uma secção internacional. Tem estatuto de observador na UNICE e será dentro em breve seu membro de pleno direito. Um dos principais objectivos da Confederação é aumentar a eficácia do diálogo entre os parceiros sociais e o governo.

As Câmaras de Comércio, Indústria e Artesanato da Lituânia estão organizadas em cinco câmaras regionais e têm cerca de 1 600 membros. No início de 2001, as empresas estavam bastante mal informadas sobre as condições de adesão à UE [2]. As câmaras tomaram a iniciativa de elaborar um registo de empresas que procuram manter actualizado.

Nos últimos anos, as organizações de agricultores têm cooperado dentro de certos parâmetros, sobretudo em questões europeias. A União de Agricultores da Lituânia (LFU), com 15 000 membros remunerados, foi instituída já em 1989 e representa as empresas agrícolas privadas. A LFU está no bom caminho de tornar-se uma organização moderna, democrática e representativa dos vários tipos de agricultores. A União de Proprietários de Terras tem um número reduzido de filiados e pouca influência. A Associação das Sociedades Agrícolas (Bendroves) representa as explorações agrícolas de grandes dimensões. Uma posição especial é a que ocupa a Câmara da Agricultura da Lituânia, com filiação obrigatória e financiamento estatal. Foi criada em 1925 e reinstalada por uma lei de 1997.

3.3. *Outras organizações*

Desde 1995 que há em Vilnius um Centro de Informação e Apoio das Organizações Não Governamentais (NISC). Recebe apoio financeiro da UNDP, da Fundação Soros e das autoridades e das organizações americanas e europeias, dentre as quais a Comissão Europeia. O governo dá algum apoio às ONG e os doadores têm direito a deduções ficais. Calcula-se que haja cerca de 5 000 ONG activas na Lituânia, das quais quase metade (na sua maioria locais) tem contactos com o NISC. Nos primeiros anos da independência, havia no parlamento um bloco «ONG», a partir do qual foram constituídos em 1991/ /1992 partidos políticos. O sector está a passar actualmente por uma fase estável de desenvolvimento com cada vez mais possibilidades de influir na política — o NICS menciona especificamente a saúde pública.

Nos termos do seu regulamento interno de 1996, a Associação de Consumidores da Lituânia é uma organização pública com filiação individual. Reparte-se por treze regiões e tem recebido apoio financeiro da Comissão Europeia e do Conselho Nórdico, entre outros, e mais recentemente também do governo lituano.

3.4. *Posição e recomendações do CESE*

A sociedade civil organizada na Lituânia tem feito progressos impressionantes. O prosseguimento e a intensificação da cooperação com as organizações homólogas, sobretudo da região do Mar Báltico, inclusivamente a Rússia, são tão essenciais como a cooperação no âmbito da Europa. Deve dar-se toda a prioridade ao aumento da filiação e das actividades dos filiados dentro das suas organizações. Só assim será

[1] A-5-0253/2001 (16.7.2001).

[2] CAPE 2001, *Summary Report, Eurochambres and SBRA*, Bruxelas 2001.

possível reforçar as estruturas democráticas e, simultaneamente, minimizar o risco de as organizações ficarem ainda muito tempo financeiramente dependentes das ajudas externas. Uma maior cooperação ao nível nacional poderia também, em certos casos, causar um maior impacto político. O CESE saúda a cooperação cada vez mais intensa entre as uniões sindicais e as organizações agrícolas.

O governo terá de estimular de várias formas o desenvolvimento da sociedade civil organizada e consolidar, deste modo, os alicerces para a implantação da democracia no país.

É fundamental que os parceiros sociais façam tudo o que estiver ao seu alcance para poderem responder às exigências colocadas pelo modelo social europeu.

O CESE congratula-se com o facto de as organizações lituanas estarem dispostas a criar com ele um comité consultivo misto e aguarda com expectativa as futuras actividades conjuntas dentro do CESE.

4. **Áreas específicas**

4.1. *Economia de mercado*

Na Lituânia, a economia de mercado funciona. A privatização das grandes empresas controladas pelo Estado fez grandes avanços, bem como os preparativos para privatizar o que resta. O direito de propriedade encontra-se bem implantado. Está em curso a privatização das terras e das florestas e o mercado deste sector já começa a funcionar, o que propicia o surgimento de uma agricultura sólida.

O comércio vai-se integrando progressivamente na UE, embora esta integração demore mais tempo que em outros países. Os outros países candidatos são o segundo parceiro comercial mais importante. São cada vez mais numerosas as exportações para a UE. Em contrapartida, o comércio com os Novos Estados Independentes decaiu fortemente depois da crise de 1998 na Rússia. A Lituânia aderiu à Organização Mundial de Comércio em 2001 (a Letónia é membro desta organização desde 1999).

96 % das empresas da Lituânia são de pequena ou média dimensão. O orçamento do Estado passou a incluir uma rubrica especial para promover o desenvolvimento das PME, mas muito pouco se tem feito para realizar o programa delineado.

4.1.1. Observações do CESE

Os grandes sacrifícios necessários para estabilizar a economia fizeram aumentar as assimetrias sociais. Há o risco de perda de confiança na economia de mercado se o fosso se alargar ainda mais. Pesa sobre os ombros da classe dirigente da Lituânia a enorme responsabilidade de fazer reverter os benefícios da economia de mercado no interesse do todo o povo. Deve procurar-se controlar o predomínio do sector energético na sociedade lituana.

4.2. *Diálogo social*

A cooperação tripartida ao nível nacional tem lugar no âmbito do conselho nacional tripartido, criado em 1995. Integra quinze membros com direitos iguais, cinco de cada partido. A presidência é rotativa por períodos de quatro meses. O governo está nele representado por delegados dos ministérios afectados.

A cooperação actual assenta num acordo de Fevereiro de 1999 com o propósito de melhorar a qualidade e a eficiência. Foi subscrito pelo primeiro-ministro da altura, pelas quatro centrais sindicais e por três organizações patronais. O governo comprometeu-se, designadamente, a levantar no conselho questões fiscais relevantes e informar o Seimas sobre as conclusões do conselho. Os parceiros sociais, por seu lado, comprometeram-se a não empreender qualquer acção contra o governo nas matérias sobre as quais se tivesse chegado a acordo no conselho. Um ponto especial é a cooperação e a troca de informações no âmbito do processo de pré-adesão.

Uma das missões fundamentais do conselho tripartido é propor o salário mínimo legal, o que se repercute indirectamente nos salários, sobretudo do sector público, os quais são frequentemente expressos em múltiplos do salário mínimo.

A Comissão assinala que é preciso intensificar o diálogo tripartido e assegurar que os parceiros sejam consultados em áreas económicas e sociais vitais.

O diálogo bilateral está muito pouco desenvolvido — apenas 10 % do mercado laboral está a coberto de convenções colectivas das quais a maioria diz respeito ao sector público. Não existem praticamente convenções ao nível sectorial e empresarial. A Comissão salienta a necessidade de esforços no sentido de reforçar o diálogo tripartido, particularmente ao nível sectorial, apelando ao governo para que apoie as partes na preparação do papel activo que terão de desempenhar no contexto da UE que lhes permitirá participar no diálogo social e nas negociações a todos os níveis.

O governo, por seu turno, está preocupado com o facto de a ausência de convenções colectivas entre os parceiros sociais, nos vários níveis, poder ter um impacto demasiado forte no salário mínimo. A legislação laboral, adoptada no Verão de 2002, prevê um quadro mais construtivo para as negociações colectivas, abrangendo acções de formação e técnicas de negociação para os parceiros sociais. O Código de Trabalho tem igualmente por objectivo trazer melhorias ao nível da representação, da informação e da consulta dos trabalhadores.

4.2.1. Observações do CESE

O CESE lamenta que o diálogo bipartido e tripartido na Lituânia ainda deixe muito a desejar. Só um número muito reduzido de trabalhadores se encontra ao abrigo de convenções colectivas e o diálogo tripartido sobre questões políticas, inclusivamente as que se prendem com a adesão à UE, não passa de uma formalidade. Tal como a Comissão Europeia, o

CESE confere grande importância ao facto de o governo chamar a si a responsabilidade de ajudar as partes a preparar-se para o papel activo que terão de desempenhar no contexto da UE e de criar estruturas para as negociações colectivas e o diálogo social, em geral. O CESE espera que uma nova legislação laboral traga alguns progressos na matéria.

4.3. *Mercado laboral e política social*

A taxa média de desemprego, que se situava em 2000 nos 16 %, segundo os critérios da OIT, é extremamente variável entre as várias regiões. O problema mais grave é o desemprego de longa duração mais ou menos generalizado. Em Maio de 2001, o governo aprovou um programa de políticas activas para o mercado laboral destinado a diminuir de forma sensível a taxa de desemprego oficial. Este programa inclui actividades de mediação muito intensas através de uma rede bem estruturada de agências de emprego. O objectivo para 2004 é oferecer apoio activo a quem ainda se encontre no desemprego ao fim de três meses. Mais de 5 % do financiamento deste plano provém de meios comunitários [1].

O seguro de desemprego tem, na sua forma actual, uma importância muito limitada. Para dele beneficiar é necessário ter pago contribuições durante 24 dos últimos 36 meses. O seu montante depende unicamente da duração do seguro e oscila entre os 19 % e os 34 % da remuneração média mensal. A crer nos últimos dados estatísticos, 15,2 % dos desempregados registados recebem os subsídios previstos para estes casos pelo regime de seguro em vigor.

A política de protecção social inclui formas de apoio comprovadas que são geridas pelos municípios. Compreendem assistência social, ajudas nas despesas com o aquecimento doméstico e acesso gratuito, por exemplo, aos cuidados de saúde e aos serviços de acolhimento de crianças, desde o infantário até à escola primária. Grande parte da população é forçada a viver abaixo do mínimo de subsistência.

O governo projecta reformar ambas as componentes do sistema de protecção social.

Os salários reais têm evoluído. Entre 1997 e 2000, sofreram um aumento de 36 %, mas nos últimos dois anos houve um abrandamento. No entanto, são menores as diferenças em relação à UE. O salário mínimo, fixado em 1999 em 430 litas, equivalia em 2001 a 40 % do salário médio. Não se prevê qualquer aumento em 2002. Em vez disso, serão reduzidos os impostos a pagar pelas pessoas com baixos rendimentos, em conformidade com o acordo concluído pelo conselho tripartido.

A maioria da população, tanto quem tem emprego como quem não tem, vive abaixo do mínimo necessário para a sua subsistência. Não só as pequenas granjas que produzem para consumo próprio (com uma média de 2,2 hectares) como as explorações agrícolas familiares (com uma média de 7,6 hectares) são essenciais para a sobrevivência de muitas pessoas. (No entanto, é exagerado o número total de 539 000 que lhes foi atribuído em 1997, uma vez que grande parte das pequenas explorações arrenda terras às explorações de maiores dimensões).

(1) Programa da República da Lituânia de promoção do emprego para o período de 2001-2004 (Aprovado por Resolução n.º 529 de 8.5.2001 do Governo da República da Lituânia).

4.3.1. Observações do CESE

A Lituânia apresenta a taxa de desemprego mais elevada de todos os países candidatos. É imperioso privilegiar o combate ao desemprego, o que implica que os índices de crescimento têm de continuar a ser elevados e que tem de melhorar a coordenação das medidas de política económica e social. O CESE deseja realçar o papel primordial dos parceiros sociais na estratégia de emprego, os quais terão de conjugar esforços para estarem em posição de participar de uma forma mais efectiva. Actualmente, a UE vê o combate à exclusão social como uma das suas principais prioridades e adoptou até, entretanto, um programa de luta contra a pobreza. Nesta linha de pensamento, a Lituânia deve concentrar esforços no sentido de combater a exclusão social no país.

4.4. *Política rural e regional*

O sector agrícola era, em 2000, responsável por 8 % do PIB nacional e por 18 % dos postos de trabalho, ou seja, menos dois pontos percentuais em relação a 1999. O emparcelamento de propriedades agrícolas processa-se lentamente, em parte, devido ao atraso na devolução das terras. Foi, entretanto, fixado um prazo para a apresentação de reclamações, até Julho de 2002. Aumentou para 12,76 hectares a superfície média das parcelas. A Lituânia tem boas perspectivas para a produção agrícola e para a racionalização das explorações agrícolas.

O programa *Sapard* privilegia o investimento na agricultura, seguindo-se a transformação e a comercialização dos produtos agrícolas, bem como a diversificação da economia rural e a melhoria das infra-estruturas. A UE responde por 40 % do investimento total.

A gestão central da política estrutural tem vindo a melhorar consideravelmente nos últimos tempos. É, todavia, dificultada pelo facto de as estruturas regionais não funcionarem ainda satisfatoriamente e por não haver confiança mútua entre ambos os níveis. O princípio fundamental de parceria aplicável à gestão das ajudas estruturais comunitárias não teve o efeito esperado. A Comissão insiste na apresentação de um projecto de documento de programação conjunto até ao final de 2002

4.4.1. Observações do CESE

No atinente ao sector agrícola, o CESE salienta a necessidade de uma política de desenvolvimento rural. As autoridades devem apoiar as organizações agrícolas e cooperar com elas, por exemplo, na disseminação eficaz de informação entre os estratos da população mais desfavorecidos, que são geralmente adversos à adesão à UE.

Quanto à política regional, o CESE considera imperativo fazer valer na prática o princípio de parceria.

Na sua opinião, tanto a política rural como a política regional da Lituânia devem concentrar-se essencialmente no investimento em recursos humanos, ou seja, na educação e formação e na aprendizagem ao longo da vida, bem como na promoção profissional e na mobilidade geográfica. A aposta na sociedade do conhecimento como uma opção política deliberada deveria também facilitar a consecução, a longo prazo, de bons resultados nas negociações sobre as ajudas comunitárias ao nível regional e agrícola. Por conseguinte, é imprescindível investir na restruturação da indústria, sobretudo na indústria agro-alimentar, e no desenvolvimento de infra-estruturas.

5. **Conclusões e recomendações**

O CESE felicita a Lituânia pelos rápidos progressos na via da adesão à UE, estando firmemente convicto de que a última fase de negociações estará concluída em fins de 2002 e servirá de base a um referendo. O processo democrático exige que um referendo seja precedido de uma vasta campanha de informação e de um debate público, o que exige esforços consideráveis por parte das autoridades, dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil.

O CESE pensa que os resultados do futuro referendo serão essencialmente determinados pela forma como a Lituânia, com o apoio da UE e dos Estados-Membros, conseguir resolver os problemas políticos, económicos e sociais inerentes à formação da nação e à transição da economia planificada para a economia de mercado. O CESE recomenda a todas as partes envolvidas que concentrem os seus esforços na resolução destes problemas.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o tema «Assistência financeira de pré-adesão — *Phare*, ISPA e *Sapard*»

(2003/C 61/17)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento elaborar parecer de iniciativa sobre o tema «Assistência financeira de pré-adesão — *Phare*, ISPA e *Sapard*».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas emitiu parecer em 5 de Setembro de 2002, tendo sido relator Kenneth Walker.

Na sua 393.ª reunião plenária (sessão de 19 de Setembro de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 23 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

1. Introdução

1.1. Enquanto parte da sua estratégia de pré-adesão, a UE presta assistência financeira aos países candidatos sob diversas formas. Os dez países da Europa Central e Oriental (PECO) recebem assistência financeira directa através dos instrumentos *Phare*, ISPA e *Sapard*, participando, além disso, num regime de co-financiamento com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e com instituições financeiras internacionais. Os restantes países candidatos, Chipre, Malta e Turquia, não beneficiam dos instrumentos *Phare*, ISPA ou *Sapard*, mas são elegíveis a outros créditos do BEI, nomeadamente o de 6,42 milmilhões de EUR, concedido aos países mediterrâneos ao abrigo do programa MEDA. Os países candidatos também adquirem experiências úteis ao serem autorizados a participar em programas (como *Erasmus*, *Socrates* e *Leonardo*), agências e comités da UE.

1.2. O programa *Phare* presta assistência aos PECO desde 1989 e concentra-se no trabalho de «institucionalizar» — isto é, reforçar a capacidade institucional dos países candidatos para assimilarem o acervo comunitário. Através deste programa, a UE disponibiliza peritos para tarefas de consultoria a curto prazo, ao passo que através da geminação procede a destacamentos a mais longo prazo de funcionários dos ministérios, órgãos regionais, agências públicas e organizações profissionais dos Estados-Membros. Também viabiliza investimentos, a fim de ajudar os países candidatos a transporem o acervo. Outras dotações para fins de coesão económica e social ajudam a desenvolver os mecanismos e as instituições de que cada país precisará ao aderir à UE, nomeadamente, em especial, para viabilizar o financiamento comunitário nas regiões da UE. Em 1999, o programa *Phare* foi objecto de uma reorientação no contexto da iminente introdução do ISPA e do *Sapard*, a fim de evitar uma eventual sobreposição dos três instrumentos e a assegurar a maior coordenação possível entre eles. O *Phare* também tem prestado assistência a alguns países da Europa de Leste que não são candidatos à adesão. O montante anual disponível para 2001 foi de 1 620 milhões de EUR (1 590 milhões de EUR a preços de 1999).

1.3. A título do ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession = instrumento de políticas estruturais de pré-adesão), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2000, a UE presta assistência aos PECO sob as seguintes formas:

— Medidas no domínio do ambiente, para permitir a estes países satisfazerem os requisitos do acervo;

— Medidas no âmbito das infra-estruturas de transportes, com vista a promover a mobilidade sustentável e, em particular, projectos de interesse comum, baseados nos critérios definidos na Decisão n.º 1692/96/CE do Conselho, que estabelece as redes transeuropeias (RTE).

Neste último âmbito inclui-se a interconexão e interoperabilidade das redes nacionais e entre estas e as RTE. Cada país candidato elegível elaborou estratégias nacionais em matéria de transportes e de ambiente, para se poder habilitar ao financiamento comunitário a título do ISPA. Ao abrigo deste programa, a UE afecta 1,080 milhões de EUR por ano (a preços de 1999) à ajuda à infra-estrutura.

1.4. O *Sapard* (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development = programa especial de adesão no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural) foi introduzido pelo Regulamento (CE) do Conselho n.º 1268/1999 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2000, destinando-se a promover o desenvolvimento agrícola e rural nos países beneficiários. A ajuda prestada ao abrigo deste programa tem de revestir a forma de contributo financeiro, sujeito a regras financeiras que reflectem em parte as fixadas para o financiamento da Política Agrícola Comum (PAC), bem como as relacionadas com instrumentos estruturais. O programa concede aos PECO 540 milhões de EUR por ano (a preços de 1999), co-financiando projectos seleccionados pelos próprios países candidatos, com base nos planos de desenvolvimento rural aprovados pela UE. Da estrutura inteiramente descentralizada para execução do programa em cada um dos países faz parte a Agência *Sapard*, instância responsável pela gestão e pelos pagamentos e acreditada e aprovada pela Comissão Europeia.

1.5. A assistência financeira ao abrigo dos três instrumentos é prestada no quadro jurídico geral dos acordos de associação celebrados com os países beneficiários e tendo em conta o teor das parcerias de adesão relevantes. Quanto ao *Phare* e ao ISPA, a Comissão efectua sistematicamente controlos ex ante; isto é, as decisões em matéria de obtenção e adjudicação de contratos são tomadas pela entidade adjudicante e comunicadas para aprovação prévia à delegação da Comissão. O *Sapard* funciona sob um sistema de controlo ex post, no qual a Agência *Sapard* toma estas decisões sem comunicação prévia à delegação da Comissão.

1.6. O objectivo do financiamento de pré-adesão é duplo:

— assistir financeiramente o cumprimento das normas da UE e a conformidade com o acervo comunitário;

— proporcionar experiências de aprendizagem e preparar os países para uma eficaz utilização futura dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da UE.

1.7. Estes três instrumentos de pré-adesão são precursores do financiamento comunitário que será disponibilizado aos países candidatos após a adesão. Com efeito, estes países precisam de toda uma capacitação em matéria de instituições relevantes e de novas estruturas organizacionais e administrativas. O programa *Phare* é precursor dos Fundos Estruturais, o ISPA do Fundo de Coesão e o *Sapard* dos fundos agrícolas ([1]). O *Phare* é o único instrumento que presta apoio ao processo de «institucionalização» (ou reforço da capacidade institucional e administrativa).

1.8. Os três instrumentos são supervisionados por três diferentes direcções-gerais da Comissão. O *Phare* é administrado pela DG «Alargamento», o ISPA pela DG «Política Regional» e o *Sapard* pela DG «Agricultura». Os três instrumentos também se regem por diferentes regras. O funcionamento do ISPA é diverso do do *Phare*, mas o do *Sapard* difere mesmo muito dos outros dois ([1]).

1.9. A UE promove ainda grandes projectos de infra-estrutura através de acordos de co-financiamento com o BEI e instituições financeiras internacionais com as quais a Comissão Europeia assinou protocolos de coordenação da ajuda.

1.10. Além da assistência de pré-adesão, a UE pretende ainda efectuar no período de 2004-2006, pagamentos compensatórios pós-adesão aos novos Estados-Membros de modo a evitar que tais países se tornem contribuintes líquidos para o orçamento comunitário. Apesar dos baixos níveis do PIB nos países candidatos em comparação com a média da UE, há o perigo de, na ausência destes pagamentos, alguns países passarem a contribuir para o orçamento comunitário com um montante superior ao que recebem a título de ajuda, pois, por um lado, serão solicitados a contribuir para o orçamento da UE a partir da data de adesão, mas, por outro, a incapacidade de absorção por parte das suas estruturas administrativas e a redução dos pagamentos propostos no âmbito da PAC significarão um corte na assistência financeira actualmente recebida.

1.11. É provável que a capacidade demonstrada de gerir os fundos de pré-adesão — bem como, consequentemente, as muito mais volumosas verbas disponibilizadas pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão após a adesão — passe a ser o critério que permitirá encerrar o Capítulo 28. Com efeito, tanto o Parlamento Europeu como o Conselho referiram que essa capacidade devia ser considerada o indicador determinante do grau de preparação de um país para a adesão.

1.12. Para a elaboração do presente parecer, o Comité visitou quatro dos países candidatos (Bulgária, Estónia, Polónia e Eslováquia), tendo aí realizado audições com representantes dos parceiros sociais e um vasto leque de organizações da sociedade civil. Paralelamente, membros do grupo de estudo dialogaram com algumas das delegações da Comissão Europeia nos países candidatos. Foi enviado um inquérito aos representantes da sociedade civil dos países com os quais o CESE tem um comité consultivo misto. Foram igualmente tidos em conta contributos de documentos da Comissão, de funcionários das direcções-gerais envolvidas e de organizações da sociedade civil a nível europeu.

2. **Funcionamento dos instrumentos de pré-adesão**

2.1. Phare

2.1.1. O *Phare* é um programa vastíssimo e extremamente complexo, representando um enorme desafio tanto para a Comissão Europeia como para cada um dos países beneficiários. Na fase inicial concentrava-se nos sectores de finanças públicas, agricultura, ambiente e privatizações. Prioridade era também o apoio ao desenvolvimento regional, complementado por programas de cooperação transfronteiriça. As PME constituíam outra área de especial preocupação. As medidas de apoio assumiram sobretudo a forma de assistência técnica, pouco fomentando o investimento ([1])

2.1.2. Nessa fase, o *Phare* funcionava sobretudo «a pedido». Os governos dos países candidatos propunham projectos à Comissão Europeia. Desde que fossem conformes com os objectivos do *Phare*, os projectos podiam incidir em qualquer área ou sector e envolver diversas finalidades e verbas. Tal resultou numa multiplicidade de pequenos projectos de gestão complicada e morosa.

([1]) Dados fornecidos num seminário realizado em Setembro de 1999 no Centro de Informação da UE em Budapeste — Exposição de Alain Bothorel, Chefe de Unidade do *Phare*, Delegação de Budapeste.

2.1.3. Em 1997, quando da concepção dos outros dois instrumentos de pré-adesão, o programa *Phare* foi adaptado para passar a integrar uma ampla estratégia de pré-adesão. A Comissão elaborou pareceres sobre cada um dos países candidatos, indicando as áreas onde era preciso agir antes de a adesão se poder consumar. Foi nesses pareceres que vieram a basear-se as respectivas parcerias de adesão. O apoio do *Phare* passava agora a incidir nas prioridades da adesão inventariadas em cada parceria de adesão, e, portanto, a ser impulsionado por esta dinâmica específica.

2.1.4. Neste seu novo formato, o *Phare* presta dois tipos de auxílio: reforço das instituições e fomento do investimento. O último assegura 30 % do financiamento global e situa-se entre a geminação e a assistência técnica. A geminação implica o destacamento de um funcionário público de um Estado-Membro para uma organização congénere, por um período relativamente longo (mais de um ano). Pode ser complementada com assistência técnica especializada e apoio ao investimento no equipamento necessário a apoiar projectos de reforço das instituições. Não há valores mínimos para os projectos de reforço das instituições, mas o montante médio é de cerca de 1 milhão de EUR. Os projectos de fomento do investimento, que ficam com a «parte do leão» — isto é, os restantes 70 % dos fundos —, centram-se sobretudo na reabilitação/modernização das infra-estruturas e têm um valor unitário mínimo de 2 milhões de EUR.

2.1.5. A reorientação do programa levou praticamente dois anos a concluir, um facto que tem sido alvo de críticas tanto por parte do Tribunal de Contas Europeu [1] como por parte de representantes dos países beneficiários. Durante esse período, impôs uma pesada carga de trabalho adicional às suas administrações nacionais e às delegações da Comissão Europeia [1]. Também despoletou um processo de descentralização progressiva que ainda está em curso. Pelas antigas regras, todos os contratos que excedessem 500 000 EUR tinham de ser enviados para a sede do *Phare* em Bruxelas, para autorização, mas pelas novas, os chefes das delegações podem aprovar projectos com um valor de até 5 milhões de EUR.

2.1.6. Cerca de 78 % do capital do *Phare* é concedido aos programas nacionais acordados bilateralmente com cada país candidato. O restante vai para iniciativas de cooperação internacional, horizontal e transfronteiriça. Em sequência da sua reorientação, em 1998, o *Phare* já não contrai obrigações em relação a projectos na área do ambiente, transferidos que estes foram para o ISPA, ou no domínio agrícola, que foram incluídos no *Sapard*.

2.1.7. O *Phare* foi criticado pelo Tribunal de Contas [2] pelo seu limitado impacto, em grande medida devido à incorrecta harmonização com a iniciativa *Interreg*. Objecto de crítica foi também a inexistência de um sistema eficaz de gestão da informação e o facto de a Comissão não ter conseguido demonstrar que o processo de geminação era vantajoso [1]. Tal levou a uma revisão do processo.

2.1.8. No final de 1998, o *Phare* já prestara ajuda no valor de 5,8 mil milhões de EUR face a uma autorização global de quase 9 mil milhões de EUR em fundos. Em média, foram realmente pagos 95 % das verbas autorizadas. Actualmente contam-se mais de 500 projectos de geminação.

2.2. *ISPA*

2.2.1. A gestão da fase de programação e execução do ISPA é da responsabilidade da DG «Política Regional». As delegações da Comissão Europeia desempenham um papel importante na execução. Como os outros instrumentos de pré-adesão, o ISPA tem por meta facilitar a adesão e tem de se ater às prioridades da parceria de adesão em causa. Este fundo está reservado, em igual proporção, a projectos na área dos transportes e ambiente.

2.2.2. Os países beneficiários são convidados a elaborar estratégias nacionais em matéria de transportes e de ambiente. Os projectos ao abrigo do ISPA requerem co-financiamento e o apoio comunitário é limitado a 75 % da contribuição nacional (ou a 85 % em casos excepcionais). Também se exige que sejam potenciados ao máximo. O ISPA requer um protocolo de financiamento para cada projecto, em vez de um abrangendo um programa inteiro (como é o caso do *Phare*).

2.2.3. Os projectos no sector dos transportes têm de consistir ou numa extensão de uma rede TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment) — um dos corredores prioritários actualmente recomendados pela Comissão —, ou numa via de acesso a esse tipo de rede. Antes de um projecto poder ser seleccionado pela Comissão, terá de se proceder a uma análise custo-benefício e a uma avaliação do impacto ambiental do mesmo. Deverá, além disso, ser financeiramente sustentável (em particular no que toca à capacidade de garantir a continuidade dos serviços de manutenção) e conforme com a estratégia nacional aplicável. Quanto aos projectos ISPA no domínio do ambiente, é dada prioridade aos que beneficiarão maior número de pessoas, pelo que tendem a predominar os urbanos. O volume mínimo de um investimento é de 5 milhões de EUR, mas é possível agrupar uma série de pequenos projectos para alcançar o limite mínimo de elegibilidade [3].

2.2.4. Tal como o *Phare*, também o ISPA se baseia num sistema de controlo ex ante. A Comissão poderia prescindir dos controlos ex ante, mas só o faria dentro dos parâmetros do Sistema Alargado de Execução Descentralizada (EDIS = Extended De-centralised Implementation System), como salientado no artigo 12.º do Regulamento de Coordenação.

---

(1) Ofício do Tribunal de Contas sobre *Phare* (1999).

(2) «*Special Report on Phare Cross Border Co-operation 1994-1998*» (Relatório especial sobre o apoio do *Phare* à cooperação transfronteiriça 1994-1998).

(3) *O processo de alargamento e os três instrumentos de pré-adesão* — Phare, *ISPA e* Sapard — dados da conferência realizada em 5 de Março de 2000 pela DG «Alargamento» e Representações Permanentes da Suécia e da Áustria junto da União Europeia. Comissão Europeia, Direcção-Geral «Alargamento», Fevereiro de 2002.

2.2.5. Em matéria de aplicação do ISPA, os números deixam a desejar: dos mais de mil milhões de EUR atribuídos ao período de 2000-2002, nada foi gasto em 2000 e apenas 200 milhões de EUR em 2001. Em relação a 2002, ainda não há números disponíveis, mas é provável que sejam superiores aos de 2001.

2.3. Sapard

2.3.1. O *Sapard* funciona nos mesmos moldes do que o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) — o sistema de subvenções agrícolas dos Estados-Membros [1] — e requer a instalação de uma agência de pagamentos em cada país candidato, que, quando da adesão, possa ser responsável pela gestão dos fundos agrícolas comunitários. À data actual, já foram instaladas agências dessas em todos os países elegíveis, com excepção de apenas um. A Comissão aprova um programa para cada país candidato com base num plano elaborado pelas respectivas autoridades nacionais. Em virtude do sistema de gestão inteiramente descentralizado, a Comissão não intervém na selecção ou gestão de projectos e só entra em cena numa fase ex post, isto é, durante o apuramento das contas (no que se refere ao FEOGA), a fim de assegurar a execução de acordo com o regulamento do *Sapard*. O regulamento prevê o co-financiamento, chegando a UE a pagar 75 % — ou mesmo, excepcionalmente, 100 % — de toda a despesa pública elegível.

2.3.2. O programa apoia em particular projectos na área da agricultura e do desenvolvimento rural, do turismo regional e da indústria alimentar. Os beneficiários tendem a ser operadores económicos do sector privado (amiúde PME), mas também se contam beneficiários públicos, estando estes sobretudo envolvidos em projectos de infra-estrutura. Os convites à apresentação de propostas são feitos pela agência do *Sapard* no país beneficiário, a qual também procede à selecção dos mesmos e vela pela aplicação dos critérios em conformidade com as regras gerais do *Sapard*.

2.3.3. Enquanto a assistência do ISPA se processa a nível governamental, passando pelos ministérios, o financiamento prestado pelo *Sapard* tende a ir parar a diversos outros beneficiários, como a agricultores individuais (muitos dos quais não falam nenhuma língua comunitária) e a municípios. Dado o grande número de casos individuais, e a fim de contribuir ao máximo para a concretização do objectivo de criação de capacidade administrativa, justificou-se desde o princípio a implantação de um sistema descentralizado. Assim, os países beneficiários são solicitados a criar um sistema administrativo que exerça um controlo eficaz. São realizadas auditorias rigorosas e, ao invés do que acontece com o *Phare*, a Comissão pode exigir o reembolso da verba concedida caso um projecto não seja convenientemente executado. Também pode decidir que as verbas em causa sejam compensadas com pagamentos devidos ao abrigo de qualquer instrumento comunitário.

2.3.4. No final de 2001, tinham sido concedidos cerca de 30 milhões de EUR de um total de mais de 1,5 mil milhões de EUR de dotações atribuídas ao período 2000-2002 — e isto apesar de o programa não ter arrancado antes de Maio de 2001, quando da primeira decisão sobre a transmissão da gestão. Dois terços da contribuição total da Comunidade destinam-se à Polónia e à Roménia.

3. **Evolução dos instrumentos de pré-adesão**

3.1. A Comissão identificou [2] cinco acções-chave para melhorar o funcionamento e a aplicação dos instrumentos de pré-adesão:

— Dever-se-á melhorar a capacidade de programação e administração dos PECO através do reforço das instituições e do investimento que lhe está associado, bem como da experimentação de acções a título do Objectivo n.º 1.

— Dever-se-ão reforçar os Planos de Desenvolvimento Nacional (PDN).

— O país candidato escolherá a combinação de sistemas nacional e regional que lhe for mais adequada.

— Ampliar-se-á o recurso a uma abordagem programática e apertar-se-á a gestão de tais medidas.

— Quanto à coesão económica e social, a programação da cooperação transfronteiriça substituirá os PDN e aproximar-se-á da iniciativa *Interreg* (iniciativa comunitária a favor das zonas de fronteira).

3.2. Enquanto medida inerente ao progressivo processo de descentralização, todos os fundos do *Phare* serão canalizados por um único órgão nos vários PECO — o Fundo Nacional. O ordenador nacional assumirá inteira responsabilidade e um compromisso financeiro para com a Comissão quanto à utilização dos fundos.

3.3. O novo mecanismo de execução reflecte a experiência da execução do programa *Phare* ao longo dos anos e, em particular, a lição de ser preciso assegurar que um número limitado de «centros de excelência» se responsabilize pela gestão dos fundos [2]. Trata-se de um pressuposto essencial para a plena transferência de responsabilidade pela realização de concursos e adjudicação de contratos da Comissão para o país candidato.

3.4. Em vez de optar por projectos isolados, o *Phare* avança agora para uma abordagem mais programática, devendo permitir um novo alinhamento dos programas de cooperação transfronteiriça do *Phare* com a versão equivalente dos Fundos Estruturais (por ex., *Interreg*).

---

(1) *O processo de alargamento e os três instrumentos de pré-adesão* — Phare, *ISPA e* Sapard — dados da conferência realizada em 5 de Março de 2000 pela DG «Alargamento» e Representações Permanentes da Suécia e da Áustria junto da União Europeia. Comissão Europeia, Direcção-Geral «Alargamento», Fevereiro de 2002.

(2) Relatório Anual *Phare* — 2000.

3.5. A adopção, pelo programa *Phare*, das orientações para a iniciativa comunitária *Interreg III* guiou adicionalmente a elaboração e apresentação de documentos de programação conjuntos no âmbito da cooperação transfronteiriça do *Phare* e da iniciativa *Interreg*, destinados às regiões fronteiriças UE/ /PECO e cobrindo todo o período de 2002-2006.

3.6. No âmbito da rubrica orçamental «cooperação transfronteiriça» do *Phare* foi criada uma dotação para «fundos de pequenos projectos», os quais estão agora disponíveis em todas as zonas de fronteira ([1]).

3.7. Por outro lado, verificou-se um aumento significativo nas actividades do *Taiex* (Serviço de Intercâmbio de Informações sobre Assistência Técnica) ([1]).

3.8. Reconheceu-se entretanto a necessidade de um novo instrumento a médio prazo para colmatar o fosso entre o processo de geminação a longo prazo e a assistência técnica prestada a curto prazo pelo *Taiex*. Esse programa foi denominado *Twinning Light* (geminação em versão «leve») e destinava-se a conferir maior flexibilidade a estas medidas ([1]).

3.9. No programa *Phare* foi introduzido um mecanismo financeiro para as PME, com vista a incentivar as instituições financeiras a expandirem-se e a manterem as suas operações de financiamento das PME ([1]).

4. **Perspectivas de progresso e situação actual**

4.1. *Perspectivas da UE*

4.1.1. A Comissão reconhece que, comparada com as verbas disponibilizadas a título destes três instrumentos, o volume da ajuda prestada é decepcionante, mas atribui a culpa disso directamente aos governos dos países beneficiários. Segundo a Comissão, os instrumentos utilizados no programa *Phare* correm o risco de serem boicotados por falhas sistemáticas das administrações nacionais ([2]). No entender da Comissão, um país não pode receber qualquer pagamento até ter demonstrado que é capaz de gerir os fundos. A Comissão está empenhada neste processo de capacitação, sobretudo através do programa *Phare*, mas os progressos têm sido lentos nalguns países. A própria Comissão vê a sua capacidade de acção restringida pelos requisitos da regulamentação financeira.

4.1.2. A Comissão está convencida de que a política se devia guiar por uma visão coerente a longo prazo. Condição prévia para os países candidatos obterem financiamento de pré-adesão é, para já, elaborarem planos e estratégias nacionais de desenvolvimento sectorial. As orientações para os fundos de pré-adesão não prevêem a consulta do público como requisito obrigatório. A República Checa é o único país candidato que submete as estratégias e planos que leva sistematicamente a cabo uma avaliação prévia do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

4.1.3. Não se trata apenas de assegurar que os países candidatos instituam sistemas de controlo adequados, essencial é também que desenvolvam mecanismos satisfatórios para a apresentação de projectos. É portanto necessário implantar uma infra-estrutura burocrática capaz de administrar o processo de execução, estabelecer ligações com funcionários da UE e exercer uma função coordenadora no país candidato em causa. Esta infra-estrutura não só deve ser criada para servir de interface com o processo de financiamento de pré-adesão, mas também é indispensável para atrair o investimento externo.

4.1.4. Tem-se verificado um certo nivelamento da crítica quanto ao facto de estes três instrumentos obedecerem a regras diferentes. A Comissão sustenta que isso é inevitável porque os vários instrumentos têm diferentes beneficiários. Acresce ainda que uma das funções destes instrumentos é preparar os países candidatos para participarem nos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, que também se regem por regras diferentes.

4.1.5. Os projectos pequenos e localizados podem parecer produzir um impacto mais directo e imediato no nível de vida regional, mas os de maior envergadura, e, em especial, os contendo uma dimensão infra-estrutural transfronteiras, têm maiores repercussões macro-económicas e são mais passíveis de melhorar a qualidade de vida de todos a longo prazo.

4.1.6. Os Planos de Desenvolvimento Nacional (PDN) são frequentemente elaborados à pressa, sem a devida consulta entre os ministérios responsáveis e de outras entidades da administração pública, e ainda menos dos representantes da sociedade civil ([3]).Os países candidatos têm sido interpelados a ajustar-se aos modelos vigentes em todas as vertentes da política comunitária, ainda que a data da sua adesão ainda esteja um tanto distante e que a política em causa possa estar presentemente a ser revista. Assim, em boa parte dos casos, o resultado é um exercício que se limita a políticas e a métodos de funcionamento ultrapassados. As deficiências e os erros das políticas comunitárias estão a repetir-se nos países candidatos. Será realmente insatisfatório para a UE e para os países candidatos se todos os erros passados vierem a ser repetidos pelos futuros Estados-Membros, que assim ficarão enclausurados em posições insustentáveis. De acordo com a organização Amigos da Terra, tal é particularmente verdade no que respeita

([1]) Relatório Anual *Phare* — 2000.

([2]) «Revisão do programa *Phare* 2000», C(2000) 3103/2, 27 de Outubro de 2000.

([3]) *Billions for Sustainability? Second briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications* (Milhares de milhões para a Sustentabilidade? Segundo documento informativo sobre os fundos de pré-adesão e respectivas implicações ambientais e sociais), Amigos da Terra Europa/CEE Bankwatch Network.

à PAC, que não satisfez os requisitos de desenvolvimento sustentável, razão pela qual o *Sapard* não está a promover este princípio nos países candidatos ([1]).

4.1.7. Os principais problemas são:

— a insipiência do enquadramento empresarial;

— a incapacidade administrativa;

— a fragilidade do sistema judiciário;

— e a falta de neutralidade e de responsabilização no funcionalismo público.

4.1.8. Segue-se uma sinopse das impressões dos representantes das delegações da Comissão Europeia nos vários países visitados, recolhidas nas conversações com eles tidas.

4.1.8.1. Os projectos têm frequentemente fracassado pela fragilidade da estrutura administrativa nacional. Tal pode dever-se ao facto de serem demasiado ambiciosos para a verdadeira capacidade da administração nacional. Não têm sido criados os projectos correctos, o que está a causar uma obstrução nos fundos. De uma maneira geral, é difícil criar órgãos de acompanhamento de suficiente qualidade. A corrupção é outro problema, que, em dos muitos casos, é exacerbado pela ineficiência do sistema judiciário.

4.1.8.2. Grande parte dos ministérios nacionais ainda carece do regime institucional e da capacidade administrativa que seriam necessários. Os ministérios precisam menos pessoal, mas, em contrapartida, mais motivado e melhor remunerado. Também se sente falta de agências para a execução dos programas a nível regional, dada, principalmente, a debilidade das administrações regionais.

4.1.8.3. Na maioria dos países candidatos há pouco diálogo social e, frequentemente, um certo desequilíbrio entre as duas partes da parceria social.

4.2. *Perspectiva dos governos dos países beneficiários*

4.2.1. A maioria das agências governamentais acredita que foram feitos progressos substanciais no desenvolvimento da infra-estrutura administrativa, que já se verifica total aptidão para planear, apresentar e executar projectos, bem como capacidade de absorver uma grande proporção dos fundos disponibilizados.

4.2.2. Quanto aos organismos da administração pública não envolvidos neste processo, exibem indiferença ou mesmo hostilidade em relação a ele.

4.2.2.1. As opiniões sobre o êxito ou fracasso do programa de geminação variam consideravelmente de país para país. De uma maneira geral, a introdução do programa *Twinning Light* (geminação em versão «leve») foi bem recebida. É considerado mais flexível, económico, rápido e fácil de executar do que o programa de geminação convencional.

4.2.3. É preciso motivar mais os países beneficiários a apresentarem mais projectos — sobretudo no âmbito do *Sapard*. Tal poderá ser conseguido mediante maior publicidade, para o que a assistência da UE se revelaria útil. Urge também melhorar a capacidade de resposta do sector privado.

4.2.4. Os funcionários da administração pública consideram que, em geral, as ONG e outras organizações da sociedade civil estão bem representadas no processo e assumem uma responsabilidade igual à deles.

4.2.5. O requisito, comum ao *Phare* e ao ISPA, de que as empresas que se apresentam a concurso já reunam pelo menos dois anos de experiência no sector em causa milita contra a participação das empresas estatais, a não ser que estas constituam consórcios com organizações multinacionais.

4.2.6. Por vezes parece que a UE exerce pressão para designar certas firmas de consultores, a fim de obter a aprovação do projecto. É particularmente o caso dos projectos ao abrigo do ISPA.

4.2.7. A insistência no prazo de três anos para concepção, execução e conclusão de um projecto *Phare* (a regra N+3) é demasiado restritiva e devia ser afrouxada.

4.2.8. A componente social e de coesão do programa *Phare* devia ser reforçada.

4.2.9. Nota-se uma tendência da UE para se atrasar no cumprimento das suas responsabilidades, enquanto impõe um estrito cumprimento dos prazos às administrações nacionais. Por outro lado, há frequentemente falta de comunicação entre os funcionários comunitários e os dos ministérios nacionais.

4.2.10. A administração do *Phare* está a cargo da DG «Alargamento», mas nela estão também envolvidas outras direcções-gerais. No entanto, parece que a coordenação e a cooperação entre elas deixa frequentemente a desejar.

4.2.11. Por outro lado, também parece faltar comunicação entre a Comissão em Bruxelas e as delegações da Comissão nos países candidatos.

([1]) *Sustainable Theory — Unsustainable Practice? Third briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications* (Teoria Sustentável — Prática Insustentável? Terceiro documento informativo sobre os fundos de pré-adesão da UE e respectivas ambientais e sociais), Amigos da Terra Europa/CEE Bankwatch Network.

4.3. *Perspectiva dos representantes da sociedade civil dos países beneficiários*

4.3.1. Os inquiridos referiram que a elaboração das propostas de acesso ao financiamento de pré-adesão é o que coloca mais problemas. Os contactos com as agências de consultoria são mais fracos nas regiões afastadas, que são precisamente as mais carentes de assistência. A atenção centra-se demasiadas vezes em grandes projectos nacionais e transfronteiriços, enquanto outros menores e mais localizados poderiam melhorar mais de imediato o quotidiano das pessoas. Há pouca transparência e informação do público quanto ao avanço das negociações. Os actores socioeconómicos não participam convenientemente nos regimes de ajuda de pré-adesão. Dá a impressão de que a participação das ONG e de outras organizações voluntárias nem sempre é apreciada. Tal situação poderia ser corrigida com a criação de uma base de dados acessível às ONG e outras organizações da sociedade civil, o que, não sendo possível a nível nacional, deveria ser feito no plano europeu.

4.3.1.1. Os representantes referiram a necessidade de reforço do diálogo social e civil. O *Phare* está empenhado no reforço institucional do sector público, mas também será preciso ajudar as ONG e outras estruturas da sociedade civil a prepararem-se para participarem mais eficazmente neste processo. Os ministérios nacionais não reconhecem os representantes da sociedade civil como parceiros ou partes interessadas. Mesmo quando a sociedade civil está representada em comités de acompanhamento e outros órgãos, pode ser-lhe difícil prestar um verdadeiro contributo. Os comités de acompanhamento tratam sobretudo de questões puramente técnicas, não abordando aspectos fundamentais como o de saber se os objectivos do projecto estão ou não a ser atingidos. As reuniões são convocadas em cima da hora e, frequentemente, a documentação não é facultada com a antecedência necessária à sua devida preparação. Quando há lugar para consulta da sociedade civil, os prazos de apresentação de representantes são muitas vezes extremamente curtos, a ponto de comprometerem a validade do processo. Por outro lado, também não são claros os critérios de selecção das organizações da sociedade civil a consultar. Não raras vezes parece que a «consulta» não passa de um mero exercício para aprovar um «dado adquirido». Muitos dos representantes da sociedade civil afirmaram que «só tomamos conhecimento das coisas quando já aconteceram». Mesmo quando os documentos são públicos por lei, os procedimentos para lhes ter acesso são tão complicados e morosos que parecem pensados para dissuadir as pessoas de exercerem os seus direitos. E vezes demais, os funcionários da administração pública simplesmente não agem em conformidade com a regulamentação.

4.3.1.2. A participação do público e, em particular, o envolvimento dos representantes da sociedade civil, deverão ser assegurados o mais precocemente possível.

4.3.2. As pessoas acham os programas de ajuda à pré-adesão demasiado complexos. Aqui, o problema reside menos na falta de informação do que no excesso dela. Com efeito, há superabundância de informação mas falta de conhecimento. No emaranhado de tanta informação, é difícil destrinçar a que melhor se adequa a cada situação específica. Além disso, a linguagem é amiúde demasiado sofisticada e prolixa. As orientações dos projectos são frequentemente pouco claras, confusas e dão azo a interpretações erradas. Há que as racionalizar, simplificar e encurtar. Muitas vezes, abandonam-se ou nem sequer se apresentam propostas de projectos porque implicam muito trabalho de elaboração sem garantias de aprovação.

4.3.2.1. Tem-se a ideia — sobretudo no que respeita ao *Sapard* — que para um projecto ser seleccionado, é preciso escolher de entre um número limitado de empresas de consultoria uma para o elaborar. Os projectos são frequentemente elaborados por uma empresa de consultoria europeia e depois avaliados em Bruxelas por outra empresa que discorda da primeira.

4.3.2.2. No que se refere ao *Sapard*, a condição de o beneficiário ter de financiar 50 % do custo do projecto, está a impedir a participação das pequenas e médias explorações agrícolas. Uma vez que os fundos do *Sapard* só são disponibilizados quando o projecto já está a funcionar correctamente, o beneficiário tem, de facto, de o financiar inicialmente a 100 %. Só os grandes agricultores podem obter o necessário apoio bancário ou financiar o projecto com recursos próprios. Quanto aos pequenos agricultores — os mais necessitados de ajuda — são, por conseguinte, excluídos do programa. Outro constrangimento é o requisito de, para se poderem habilitar à ajuda, os beneficiários terem de retirar pelo menos 50 % dos seus rendimentos da sua actividade agrícola. Isto também tem por efeito excluir à partida muitos potenciais beneficiários, particularmente nos países com grande número de pequenas explorações agrícolas a funcionar em regime de tempo parcial.

4.3.2.3. Na vertente «transportes» do ISPA, prevalece a impressão de que canalização da ajuda para as RTE está a limitar o acesso a outros projectos que poderiam trazer maiores benefícios imediatos.

4.3.3. As organizações da sociedade civil reclamam a necessidade de uma melhor coordenação entre as agências envolvidas. Demasiadas vezes só são apresentados projectos porque há fundos disponíveis, e sem a devida avaliação do seu impacto e eficácia. Por exemplo, algumas estações de tratamento de águas residuais estão a funcionar a apenas 20 % da capacidade. Importa, pois, proceder a uma análise exaustiva dos projectos concluídos, a fim de averiguar porque certas coisas funcionam e outras não. Também há necessidade de planos operacionais regionais que complementem os planos estratégicos nacionais. A dimensão regional está debilitada — o que gera apatia entre as autoridades regionais.

4.3.3.1. Em vários países foi referida a existência de corrupção em todas as áreas, mas principalmente nos corredores do poder. Às vezes, são adjudicados contratos a concorrentes inimagináveis, pois na selecção dos projectos estão envolvidas pessoas com interesses nos resultados. As avaliações do impacto são efectuadas por peritos supostamente independentes, designados pelos ministérios nacionais. É difícil, se não mesmo impossível, apurar como esses peritos foram seleccionados ou designados. Frequentemente, parece que só servem para validar decisões previamente tomadas. Nem tão-pouco é fácil compreender o critério de selecção dos projectos. A distribuição regional dos projectos parece por vezes dever-se mais a influências políticas do que a uma avaliação objectiva do mérito do projecto. As organizações da sociedade civil têm vindo a participar evidentes irregularidades a políticos, funcionários da administração pública e delegações da Comissão, mas ficam sem resposta.

4.3.3.2. Num dos países, a situação foi sintetizada pela seguinte frase «Não há vigilância pública, responsabilização, transparência».

4.3.3.3. Os inquiridos referiram que os projectos actualmente em execução não são sustentáveis, pois não reflectem nem as necessidades nem as características do país.

4.3.4. O processo de selecção de projectos tem sido visto como prolixo, formalista e ritualista. A elaboração de um projecto de financiamento de pré-adesão é por si só uma arte. A elaboração dos planos é um processo muito dispendioso e moroso, requerendo recurso a um grande leque de peritos e consultores estrangeiros, altamente remunerados. Parece, no entanto, que é prestada desproporcionalmente maior atenção ao teor do projecto do que ao seu provável impacto em termos de nível de desemprego ou de qualidade de vida. São frequentemente rejeitados projectos por pormenores insignificantes na apresentação formal. Por outro lado, as atenções tendem a centrar-se nos projectos de maior envergadura, pelo facto de serem mais fáceis de gerir.

4.3.5. Parece que os países beneficiários têm tido de ajustar as suas políticas para se conformarem com as prioridades dos que disponibilizam os fundos. Isso leva as pessoas a desconfiar que há uma agenda desconhecida, alheia às suas maiores preocupações. Os projectos assentam em procedimentos em vez de em necessidades e não há sentimento de parceria. A abordagem adoptada é basicamente do topo para a base e não a inversa, como seria desejável.

4.3.6. A disponibilidade do financiamento de pré-adesão tende a ser vista como pré-requisito para uma acção correctiva de problemas locais identificados, mesmo que estes possam perfeitamente ser resolvidos com os recursos nacionais.

4.3.7. Há por vezes problemas com a inexistência de documentação na língua do país beneficiário, incluindo os próprios planos estratégicos.

4.3.8. Reina o sentimento geral de que os sistemas pelos quais a assistência de pré-adesão tem sido prestada — ou, as mais das vezes, o não tem sido —, são basicamente imperfeitos e precisam de ser conscienciosa e completamente revistos. Tal deveria envolver maior transparência e a obrigação de intervenção dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil.

4.3.9. O sector público não possui capacidade administrativa para absorver os fundos disponíveis. Aliás, o problema da capacidade de absorção é um problema permanente e sê-lo-á por muitos anos ainda.

4.3.10. Os administradores dos projectos têm tido problemas com longos atrasos na disponibilização da documentação pela Comissão em Bruxelas ou pela delegação local. Também têm havido atrasos consideráveis no pagamento de trabalho executado.

4.3.11. Não existe um mecanismo formal de resposta da sociedade civil às administrações nacionais e à Comissão sobre a avaliação ex post do impacto e êxito dos projectos.

5. **Resultados do inquérito**

5.1. Foi enviado um inquérito aos vários países candidatos.

5.2. As respostas às primeiras quatro perguntas variaram consideravelmente:

— As opiniões sobre os resultados conseguidos variaram entre «muito positivos», «bastante bons» e «fracos», tendo diversos inquiridos afirmado que não dispunham de suficiente informação para se poder pronunciar;

— O grau de envolvimento dos inquiridos nos programas de auxílio também variou significativamente;

— Houve grande disparidade de opiniões sobre o acesso à informação — uns disseram que era relativamente fácil, outros que era difícil, e outros ainda que a informação existia, mas dava muito trabalho a descobrir;

— Nalguns países referiu-se a existência de um grande desequilíbrio entre o envolvimento regional e nacional neste processo, ao passo que noutros se considerou a situação relativamente equilibrada.

5.3. Eis, numa média ponderada, as futuras prioridades para os programas de ajuda em ordem decrescente de importância:

— Redução das disparidades económicas (infra-estruturas, ambiente, espírito empresarial) entre o seu país e os Estados-Membros da UE;

— Redução das disparidades económicas no seu país;

— Educação e formação profissional;

— Acesso às novas tecnologias da informação;

— Redução das disparidades sociais e combate à exclusão;

— Melhor administração e reforço da capacidade no governo e entre os actores económicos e sociais;

— Atenuação do impacto da disciplina económica requerida pela UE;

— Conformidade com o acervo comunitário;

— A questão das minorias;

— Promoção do diálogo social.

5.4. Os mecanismos de assistência financeira foram na sua maioria considerados adequados, dependendo das circunstâncias, sendo o mais frequentemente invocado o co-financiamento público/privado.

5.5. Numa escala de um a dez, a classificação média do desempenho dos programas foi de 6,25.

5.6. As respostas às restantes perguntas estão incorporadas nos pontos 4.2 e 4.3 supra.

6. **Observações**

6.1. Não há dúvida de que os fundos de pré-adesão contribuíram substancialmente para o desenvolvimento dos países candidatos e contribuíram em larga para a Comissão poder afirmar [1] que «as negociações estão a progredir favoravelmente e, em geral, os países envolvidos nas negociações têm honrado os compromissos assumidos». Não obstante, o mesmo documento da Comissão identifica certos sectores em que a gestão dos fundos comunitários requer especial atenção.

6.1.1. O montante total das dotações concedidas aos países candidatos ao abrigo dos três instrumentos de pré-adesão é substancial. Este volume de ajuda financeira gerará profundas alterações nas economias dos países em causa e terá um impacto irreversível nas sociedades dos PECO, cuja transformação civil é um processo ainda em curso que, por vezes, acusa falta de ímpeto e direcção. É, por isso, de primordial importância, como a própria Comissão reconheceu [2], que estes instrumentos funcionem em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.

6.2. Há grandes disparidades nos progressos alcançados pelos diferentes países candidatos. Todos os países em causa se encontram numa curva ascendente de aprendizagem, mas estão muito dispersos nesse processo.

6.3. Também existem importantes diferenças de perspectiva entre os vários participantes. Ao passo que a Comissão ainda aponta para o aspecto fundamental da debilidade administrativa em muitos países candidatos, que lhes limita a capacidade de absorver os fundos concedidos, as administrações centrais desses países assumem uma visão mais optimista da situação e da sua capacidade para conceber, executar e controlar projectos no restante período de pré-adesão. Esta discrepância reflecte a lacuna entre a avaliação, pelos ministérios nacionais, do que já conseguiram, e a estimativa, pela Comissão, do que terão ainda de conseguir. Na maioria dos casos, a perspectiva das organizações da sociedade civil nos países em causa está alinhada com a da Comissão, tendo, em várias ocasiões, manifestado reservas quando à capacidade de absorção da ajuda por parte das suas administrações nacionais.

6.3.1. Parece evidente que o julgamento da Comissão reflecte de perto a realidade da situação e que a perspectiva dos ministérios está matizada de ilusões. É todavia inevitável perguntar porque razão se mantém este estado de coisas. O *Phare* é um programa especificamente concebido para assistir o reforço da capacidade institucional. Porque razão, depois de tantos anos de funcionamento e de despendidas volumosas verbas, a capacidade administrativa de tantos países candidatos permanece tão fraca?

6.3.2. Isto também coloca a questão do papel dos peritos na elaboração dos projectos e na realização de estudos do respectivo impacto. De todos os pontos de vista, os peritos estão largamente envolvidos em todas as fases dos projectos e desempenham frequentemente um papel decisivo na selecção dos mesmos. Estes peritos provêm normalmente de empresas de consultoria sediadas fora do país beneficiário ou apenas com uma presença simbólica nele. A relativamente elevada percentagem de projectos rejeitados, fracassados ou retirados suscita dúvidas sobre a qualidade do seu contributo para o processo.

---

[1] Vd. Conclusões do COM(2002) 256 final.

[2] Na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE.

6.4. Também se generalizou um certo desacordo entre os ministérios nacionais e os representantes da sociedade civil no que se refere à natureza e à amplitude do envolvimento da sociedade civil. Se bem que a situação varie naturalmente de país para país, parece que muitos dos países candidatos carecem de uma verdadeira participação pública. Os funcionários públicos acham prudente elogiar o princípio de consulta, mas em dos muitos casos consideram-no um obstáculo à rapidez e facilidade com que os projectos podem ser elaborados. Nesses casos, a participação pública permanece um exercício formal desprovido de substância. Isso é em parte o legado de regimes em que fazer perguntas a funcionários da administração pública era activamente desencorajado.

6.4.1. Para melhorar a qualidade da participação pública, será necessário reforçar o diálogo social e civil em muitos dos países beneficiários. Neste contexto, é perturbador que alguns inquiridos tenham concedido mínima prioridade a esta função dos programas de apoio.

6.4.2. Independentemente da questão da participação dos parceiros sociais e de outros elementos da sociedade civil, há frequentemente falta de envolvimento por parte das administrações regionais. Tal é frequentemente atribuído à apatia e debilidade das administrações regionais e ao desejo das autoridades nacionais de manterem certas questões sob a sua alçada.

6.4.3. Os representantes da sociedade civil reclamam que o *Phare* está demasiado focado na administração central e que se poderia ir mais longe se estivesse mais vocacionado para reforçar da capacidade institucional do governo local e das organizações da sociedade civil. No entanto, dado o ritmo relativamente lento dos progressos alcançados pelas administrações do governos locais, tal pode revelar-se impraticável na maioria dos países.

6.5. Há grande consenso entre os ministérios nacionais e os representantes da sociedade civil quanto à complexidade dos procedimentos de acesso ao financiamento ao abrigo dos três instrumentos. Com efeito, concordam quase sem excepção que tais procedimentos são desnecessariamente complicados e morosos. Por outro lado, nalguns países há legítimas preocupações quanto à representatividade das organizações da sociedade civil.

6.6. Tal como noutras áreas, os diversos intervenientes têm tendência para se inculparem uns aos outros pelas deficiências do sistema e para descurarem a sua quota-parte de responsabilidade de assegurar o correcto funcionamento do mesmo. Também há alguns equívocos típicos que resultam em críticas inoportunas. Por exemplo, algumas ONG de defesa do ambiente alegam que os transportes públicos não foram apoiados pelo ISPA, mas tal contenção não se reflecte nas estatísticas. Ora isto indica uma clara necessidade de melhoria qualitativa e quantitativa da informação que vem a público e dos seus métodos de divulgação.

6.6.1. Assim, parece evidente que, nestes países, as organizações da sociedade civil, como sejam ONG, sindicatos, câmaras de comércio e associações patronais, poderiam esforçar-se mais por fornecer informação aos seus membros e os assistir sob diversas outras formas na apresentação de projectos.

6.7. Um factor preocupante é o facto de as PME não parecerem estar a beneficiar dos instrumentos de pré-adesão na medida do desejável, tão importantes que são para estas economias emergentes. Sobretudo no que toca ao *Sapard*, as PME não estão a estão conseguir retirar qualquer benefício dele, devido a:

— incapacidade de respeitar os critérios formais;

— desconhecimento do programa;

— e inexistência de meios para assegurar o co-financiamento.

6.8. O critério mais importante na avaliação de qualquer projecto não é a prossecução dos objectivos fixados, mas o seu impacto na economia real. Os projectos têm uma dupla função: cumprir os objectivos próprios e permitir aos países candidatos adquirirem experiência na sua gestão.

6.9. A transparência e a participação pública no processo decisório deviam constituir condição fundamental e obrigatória para o financiamento de pré-adesão ao abrigo dos três instrumentos. O processo de participação pública devia ser usado para melhorar a qualidade de planos e projectos e para nutrir o sentimento de «pertença» nos cidadãos dos países beneficiários.

6.10. Um dos objectivos do regulamento do Conselho que lançou o *Sapard* era definir o quadro do apoio comunitário à agricultura sustentável e ao desenvolvimento rural. No entanto, a PAC — que carece de reforma — devia orientar-se mais para satisfazer os critérios do desenvolvimento sustentável. A questão que se coloca é, portanto, a de saber até que ponto o *Sapard* — que visa uma cabal execução da PAC — é capaz de promover o desenvolvimento sustentável nas zonas rurais dos países candidatos.

6.11. Comparados com as verbas concedidas, os relativamente baixos níveis de ajuda realmente prestada devem-se a uma série de factores, como sejam a falta de capacidade administrativa de alguns países e a dificuldade de satisfazerem critérios de complementaridade. No entanto, a falta de ajuda concreta está a alimentar um sentimento anti-europeu nalguns dos países candidatos.

6.12. Vários países com níveis de PIB per capita particularmente baixos estão preocupados com a possível dificuldade de obter financiamento do sector privado para os projectos ao abrigo do ISPA, devido à incapacidade de a população pagar preços mais altos pela energia e pelos transportes públicos, aumento esse que seria necessário para garantir rendimentos adequados aos investidores no sector privado. Um estudo realizado num desses países por peritos independentes de uma empresa de consultoria internacional demonstrou que as instalações de tratamento de água e de esgotos necessárias exigiriam encargos equivalentes a 5 % da média salarial. Pensou-se que tal percentagem seria sustentável, mas não se levou em conta o provável encargo adicional que representaria um agravamento similar dos preços da energia e dos transportes públicos.

7. **Recomendações**

7.1. O Comité faz as seguintes recomendações (não necessariamente por ordem de importância) com vista a melhorar o funcionamento e a eficácia dos instrumentos de pré-adesão:

— Há que aumentar a transparência dos fundos de pré-adesão em todos os países beneficiários.

— Os fundos devem passar a promover mais soluções sustentáveis e as respectivas orientações, em especial as do ISPA e do *Sapard*, devem ser revistas no espírito da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE.

— Deve ser imposto como requisito obrigatório o envolvimento activo por parte dos parceiros sociais e de outros elementos da sociedade civil, o qual deve iniciar-se o mais precocemente possível.

— É preciso reforçar o diálogo social e civil em todos os países em questão: uma forma eficaz de o promover seria a criação de um fórum da sociedade civil em cada país que ainda não disponha de tal estrutura, e que se inspiraria no modelo do Comité Económico e Social Europeu.

— A informação é muitas vezes divulgada através de contactos pessoais, informais, entre governos nacionais e outras agências, pelo que são precisas orientações claras e vinculativas sobre o acesso à informação. Ora, essas orientações só podem emanar da UE.

— Há necessidade de uma divulgação da informação mais eficaz e de mais ampla publicidade em geral. Tal não pode ficar a cargo das autoridades dos países em causa, devendo ser iniciativa da UE.

— Os parceiros sociais, as ONG e outras organizações da sociedade civil nos países candidatos têm de ser mais pró-activos na procura de informação, na prestação de assistência aos membros e na afirmação das suas pretensões.

— Os procedimentos impostos pela EU em relação aos três instrumentos devem ser revistos com vista à sua racionalização e simplificação. Neste sentido, há que elaborar e manter durante um período relativamente longo um conjunto de regras inequívocas, vinculativas e executáveis.

— A capacidade e qualidade do desempenho de consultores e peritos de empresas ocidentais deve ser supervisionada de perto, tanto para assegurar a qualidade do projecto, como para aumentar a sua credibilidade. Os consultores cujo desempenho se revele insatisfatório, devem passar a constar de uma «lista negra».

— As regras de elegibilidade ao *Sapard* devem ser revistas a fim de facilitar o acesso a pequenos agricultores e a agricultores a tempo parcial, que dele podem potencialmente extrair máximo benefício. Simultaneamente, haverá ou que afrouxar os requisitos de co-financiamento, ou que criar um sistema de garantias para os empréstimos bancários apoiado pelo governo. A Roménia deu recentemente passos positivos para abordar esta problemática.

— A questão da corrupção deve ser enfrentada aberta, franca e corajosamente onde quer que surja.

— A Comissão deve fixar e publicar metas a para quota-parte de ajuda a prestar realmente a cada país beneficiário, por cada ano e a título de cada um dos três instrumentos.

— Devem ser criados procedimentos formais para obter das organizações da sociedade civil reacções ex post em matéria do impacto dos projectos.

— Há que rever o sistema de comunicação e de coordenação entre as direcções-gerais em Bruxelas e as delegações da Comissão Europeia nos países candidatos.

— Os diversos actores envolvidos têm de aprender a trabalhar em estreita cooperação em vez de se acusarem mutuamente pela ausência de resultados.

— A concentração da vertente «transportes» do ISPA nas RTE não devia traduzir-se numa exclusão das infra-estruturas de transportes locais e regionais desse desenvolvimento.

7.2. O Comité propõe que se elabore oportunamente um aditamento a parecer, de modo a avaliar em que medida as presentes recomendações foram acatadas, bem como de actualizar a sua apreciação do funcionamento dos fundos de pré-adesão.

7.3. O Comité entende que, concluída a primeira vaga de adesão, em 2004, os fundos de pré-adesão deverão ser reestruturados, a fim de passarem a prestar assistência a todos os países candidatos que, por essa altura, ainda estiverem fora da União.

8. **Conclusões**

8.1. Os fundos de pré-adesão prestaram uma assistência valiosa aos países beneficiários. Sem eles, seria de duvidar jamais ser possível progredir tanto no sentido da adesão. Em princípio, continuarão a ganhar importância, mas é possível e desejável melhorar mais ainda a sua administração e funcionamento. É lamentável que a constante falta de capacidade das estruturas administrativas dos países beneficiários continue a limitar seriamente a capacidade dos instrumentos para prestarem efectivamente ajuda. São precisas maior transparência e responsabilização. Não é aceitável que a participação pública e o acesso à informação estejam ao critério dos ministérios nacionais e da administração pública.

8.1.1. As organizações da sociedade civil têm um grande contributo a prestar para este processo, sobretudo na análise do possível impacto dos projectos, mas devem adoptar uma atitude mais pró-activa. Em especial os parceiros sociais e demais elementos da sociedade civil têm de reforçar o diálogo entre si e apresentar uma posição comum aos respectivos governos nacionais. Esse processo será facilitado pela criação de comités económicos e sociais nacionais, à semelhança do modelo europeu.

8.2. Há que valorizar o papel dos fundos enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável. Importará em especial facilitar o acesso dos pequenos agricultores e dos agricultores a tempo parcial ao *Sapard* — a melhoria da sua situação será maximamente benéfica à agricultura e ao desenvolvimento rural dos países em causa.

8.3. A opinião pública dominante na maioria dos países candidatos, embora não em todos, é de que existem problemas fundamentais na aplicação dos fundos de pré-adesão, e que estes se devem sobretudo à natureza extremamente burocrática das estruturas criadas pela UE e à insistência no envolvimento de empresas de consultoria estrangeiras. Tão equivocada que possa ser tal opinião, o facto é que existe e, enquanto existir, deteriorará o apoio dos países beneficiários ao objectivo da adesão. Seria perigoso ignorá-la simplesmente porque parece errada. Ao invés, urge empreender um exercício de relações públicas para fazer chegar a verdadeira imagem às populações desses países.

8.4. Pode parecer que a iminência da primeira vaga de adesão, que deverá alargar a União a 10 novos Estados-Membros, torne supérflua a abordagem destas questões. Nada seria mais falso. Não só é essencial restaurar a credibilidade e a utilidade da despesa de grandes montantes de fundos públicos, como também é vital que os países candidatos adquiram suficiente competência no manuseamento destes fundos e na elaboração dos respectivos projectos. Ora, de momento, isso está longe de ser o caso na maioria dos países, e, sem esse pressuposto, não poderá deixar de se pôr em causa a sua capacidade de absorver os montantes muito superiores da assistência pós-adesão prestada pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão, e, por conseguinte, o seu grau de preparação para integrarem a União. Conseguir colmatar o fosso entre a sua situação actual e o almejado grau de preparação será, na maioria dos casos, uma tarefa hercúlea, e já sobra pouco tempo para a finalizar.

8.5. O Comité elaborou uma série de recomendações específicas para melhorar este status quo. A lista não é exaustiva, mas precisa de ser aplicada com determinação e celeridade. O tempo é decisivo. Para ser eficaz, qualquer plano de acção terá de ser partilhado entre a Comissão, os governos dos países beneficiários e as respectivas sociedades civis. Resta esperar que haja suficiente vontade política para o realizar.

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Tendências, estruturas e mecanismos institucionais dos mercados internacionais de capitais»

(2003/C 61/18)

O Comité Económico e Social, em 30 de Maio de 2001, decidiu, em conformidade com o disposto do n.º 3 do artigo 23.º, do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «Tendências, estruturas e mecanismos institucionais dos mercados internacionais de capitais».

A Secção da União Económica e Monetária, Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutivo do relator Sepi, em 3 de Setembro de 2002.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 58 votos a favor, sem votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. No âmbito da globalização da economia o mercado financeiro mundial, que se foi consolidando no último decénio, desempenha um papel fundamental.

1.2. A sua importância deriva do facto de ser o primeiro sector económico no qual a globalização é praticamente efectiva, no sentido em que as transacções não têm limites de espaço, visto que se pode operar em todas as praças financeiras mundiais nos 5 continentes, nem têm limites de tempo, visto que as transacções podem ser efectuadas de dia e de noite no espaço de 24 horas a partir de qualquer parte do mundo.

1.2.1. O Comité pretende, com este parecer, participar no debate sobre o funcionamento do mercado internacional de capitais financeiros e sobre as propostas de reformas avançadas a nível internacional e europeu. O Comité considera que tal debate adquiriu um maior relevo no seguimento de alguns acontecimentos recentes, não só económicos, entre os quais: a explosão, na segunda metade de 2000, da «bolha» especulativa nos EUA e os seus efeitos sobre a economia real, os graves actos de terrorismo do dia 11 de Setembro de 2001 e a exigência de suprimir, como para a criminalidade económica, a possibilidade de financiamento; e, enfim, a crise financeira na Argentina.

1.2.2. O Comité considera fundamental o contributo da UE para a estabilização e para o desenvolvimento mundial. Sublinha, portanto, a importância de que as instituições da zona Euro, mesmo se esta tira proveito de uma moeda única que a põe ao abrigo de determinados choques, participem activamente, no contexto internacional, na busca de soluções operativas comuns capazes de promover sistemas financeiros mais sólidos.

1.3. A actual situação, que se caracteriza por novas fases de instabilidade, foi criada por força da combinação de dois fenómenos: a quase completa liberalização do mercado de capitais, acompanhada do crescimento dos instrumentos financeiros derivados, e o desenvolvimento das telecomunicações que é o outro sector substancialmente integrado a nível mundial.

1.4. Este parecer parte do convencimento de que a aceleração imprimida por estes dois sectores globalizados produz profundas contradições num mundo no qual começa a crescer uma consciência de comunidade de destinos em vários sectores da sociedade civil a nível mundial.

1.4.1. A livre circulação de capitais é um fenómeno politicamente irreversível e, em certos aspectos, positivo. Em teoria, a liberdade do mercado dos investimentos a nível mundial poderia produzir uma distribuição óptima dos capitais e tornar mais equilibrado o desenvolvimento mundial.

1.4.2. A liberalização, além disso, pode ter efeitos importantes em impedir, alargando os actores e os recursos em jogo, as crises sistemáticas, como aconteceu no passado.

1.4.3. Os novos recursos financeiros que ela gera podem ter importantes efeitos no crescimento produtivo alargando as fronteiras geográficas do desenvolvimento e fazendo afluir a poupança também aos países que não estão em posição de a produzir suficientemente no seu interior.

1.4.4. Para o Comité, estes efeitos positivos não são por agora evidentes; pelo contrário, sobretudo nestes últimos anos, a globalização e, em particular, a globalização financeira foi objecto de fortes contestações.

1.4.5. Frequentemente estas contestações exprimem pontos de vista unilaterais e análises pouco aprofundadas sobre as dificuldades de um desenvolvimento mais equilibrado da economia mundial. São, muitas vezes ignoradas as grandes contradições dos sistemas políticos que desempenham um papel na falta de desenvolvimento dos países mais pobres. Fenómenos de corrupção, de despesa improdutiva, de inadequação da política fiscal caracterizam, com frequência, estes países.

1.4.6. Todavia, tais contestações não são infundadas e as crises às quais estamos a assistir e que envolvem directa ou indirectamente milhões de cidadãos da UE — pondo até em perigo a própria conduta democrática destes países, como na Argentina — são só em parte o resultado de insuficiências políticas locais. A Argentina deveria ter reembolsado 750 milhões de dólares até 2001 e mais de 2 mil milhões de dólares até Janeiro de 2002. A fuga de capitais provocada por esta situação causou a crise de liquidez dos bancos com os inerentes reflexos institucionais e sociais. O fim da paridade entre o dólar e o peso vem inserir-se num clima social explosivo: em cerca de 37 milhões de pessoas, 14 milhões vivem abaixo do limiar da pobreza. A crise social traduziu-se também numa crise política e institucional.

1.5. Talvez isto se deva ao facto de que aos progressos da globalização financeira não correspondem nem um crescimento das instituições mundiais, nem um desígnio político geral, nem sequer órgãos administrativos a nível global. Por conseguinte, encontramo-nos perante o processo inverso àquele que caracterizou a formação dos Estados nacionais, no qual a integração institucional precedeu a dos mercados.

1.6. Estimulado pela aguerrida concorrência, pela expansão do crédito, pelas rápidas mutações no domínio financeiro, o projecto internacional de uma «nova arquitectura financeira» propõe uma reforma quer das regras de governação, partindo da definição de praxes óptimas que diminuam o mais possível os fenómenos de instabilidade e as de externalidades conexas (*spill-over*), seja das competências do FMI seja do Banco Mundial.

1.7. O Comité considera que a constituição da «nova arquitectura financeira» deve apoiar-se no enriquecimento analítico do quadro lógico que até agora presidiu ao processo de liberalização do mercado dos capitais financeiros.

2. **Análise do debate a nível europeu**

2.1. No dia 2 de Fevereiro de 2002 [1] a Comissão publicou uma comunicação de análise dos documentos e dos estudos existentes sobre esta matéria com dois objectivos principais, propostos a seu tempo pelo Conselho Ecofin: a resposta à crise financeira e o modo de financiar o desenvolvimento como meio para reduzir as desigualdades a nível planetário, a *global inequality*.

2.1.1. A comunicação da Comissão não avança propostas precisas e limita-se a um exame das ideias que circulam sobre a nova arquitectura financeira mundial, lançando assim o debate na UE e a nível mundial. O Comité entende que deve participar com este parecer no debate aberto pela Comissão.

2.1.2. O Conselho Ecofin de 5 de Março de 2002, ao adoptar a comunicação da Comissão, afirmava, designadamente, que «a globalização dos mercados de capitais é essencial para promover o crescimento e o desenvolvimento», concordando, porém, com a Comissão relativamente a que «os seus frutos não são equitativamente distribuídos».

2.1.3. O comunicado do Conselho concluía listando uma série de objectivos a introduzir na discussão [2].

2.1.4. A resolução do Parlamento Europeu sobre o sistema monetário internacional [3] afirma, designadamente, que, «considerando a necessária estabilidade financeira como um bem público ... que a economia real suporta as consequências da instabilidade financeira e das crises geradas por esta ..., o papel central desempenhado pela engenharia e a inovação financeira que ... possibilita uma decomposição do risco ... dá origem, ao mesmo tempo, a uma complexidade crescente das transacções financeiras e dos canais de assunção do risco ... entende que as reformas em curso nas instituições financeiras internacionais devem ter por objectivo reforçar a sua eficácia e a sua transparência ... (e) ... pronuncia-se a favor de uma supervisão e de um controle prudencial ...».

2.1.5. Num relatório de informação adoptado em Maio de 2001 [4] o Comité observava que a liberalização total dos movimentos de capital favoreceu crises financeiras internacionais que atingiram com maior gravidade os PVD. Grande parte da responsabilidade na origem destas crises foi atribuída aos movimentos de capital puramente especulativos a curto prazo provenientes dos países industrializados, que foram utilizados por alguns PVD para financiar o défice público de maneira pouco ortodoxa e com altos níveis de risco.

2.1.6. O Comité considerou oportuno elaborar o parecer de iniciativa para impulsionar uma nova arquitectura para o mercado monetário e financeiro que reduza a intensidade e evite a repetição das crises que o atingiram nos anos noventa. Neste contexto, o Comité acolhe com interesse a comunicação apresentada pela Comissão em Fevereiro de 2002, e focará um ou outro aspecto ao longo do presente parecer. De qualquer modo, o Comité reconhece que, durante os anos noventa, as variáveis financeiras tiveram uma influência determinante na dinâmica da economia real.

([1]) COM(2002) 81 final.

([2]) Conselho Ecofin de 5 de Março de 2002 (6591/02 (46) C/02/46).

([3]) Resolução do Parlamento Europeu sobre o sistema monetário internacional — Como melhorar o seu funcionamento e evitar as crises futuras (2000/2017 (INI) — A5-0302/2001).

([4]) CES 326/2001 fin.

3. **Observações na generalidade**

3.1. *O andamento conjuntural*

3.1.1. A dinâmica conjuntural é caracterizada por um generalizado abrandamento da produção. Esta desaceleração surgiu repentinamente nos EUA na segunda metade de 2000, depois de um decénio de ininterrupta expansão económica durante o qual a crescente desregulamentação financeira foi acompanhada por uma grande oferta de capital de risco a baixo custo, dadas as expectativas de rendimentos superiores à média, sobretudo, nos sectores da TIC (Tecnologia da Informação e da Comunicação). Os casos de fraude dos dirigentes de grandes empresas vindos a lume nos últimos tempos contribuíram, por outro lado, fortemente, para minar a confiança dos aforradores.

3.1.2. O abrandamento económico nos EUA estendeu-se a outras áreas geográficas confrontadas com outros fenómenos, entre os quais o aumento do preço do petróleo entre 1999 e 2000; as intervenções dos bancos centrais mais importantes sobre as taxas de juros a curto prazo para controlar impulsos inflacionistas; ou a persistência de dificuldades «estruturais» no Japão. A simultaneidade dos fenómenos referidos acentuou e sincronizou a diminuição generalizada da produção e da procura agregada.

3.2. *A fisionomia e o sincronismo da tendência conjuntural na* third wave globalisation *(terceira vaga de globalização)*

3.2.1. O Comité sublinha que a liberalização dos fluxos internacionais de capitais permitiu contrabalançar de modo crescente as fortíssimas disparidades de capacidade de poupança dos diferentes sistemas nacionais e que esta possibilidade é um dos seus efeitos mais positivos. Mas, ao mesmo tempo, e sobretudo no seguimento da forte desregulamentação do último decénio, tal liberalização aumentou a possibilidade de ocorrrência de ciclos financeiros de elevada oscilação e com efeitos relevantes na economia real. As variáveis financeiras assumiram um papel cada vez mais determinante nos resultados macroeconómicos e na sua difusão fora da área onde surgiram. O Comité recorda, a propósito, que o BRI estima que, hoje, os fluxos de capitais são 40 vezes superiores aos fluxos comerciais.

3.2.2. O efeito de propagação comporta, portanto, um sincronismo e uma generalizada acentuação tanto do ciclo financeiro como do económico, cujos resultados finais podem ser mais ou menos graves consoante a importância económica e financeira do país em que se iniciou o processo e as capacidades estruturais e de gestão das diversas realidades geográficas nas quais se difunde. Emerge, além disso, de modo crescente, o papel das variáveis dos EUA na determinação das tendências económicas e financeiras de muitos outros países.

3.2.3. Entre as causas do sincronismo dos ciclos económicos, o Comité confirma as assinaladas nas mais recentes análises conjunturais da Comissão. Determinantes são a ampliação e a multiplicação dos canais de transmissão de choques exógenos. Trata-se, nomeadamente, da redução dos fluxos de comércio, negativa para todas as áreas ligadas às próprias possibilidades de crescimento das exportações. Outros canais de transmissão reforçaram o seu papel, entre os quais, o das sociedades (através das oscilações dos lucros das multinacionais) e a acentuação da diversificação na gestão de carteiras de valores. Por último, importa não esquecer a convergência das expectativas tanto das famílias como das empresas, por exemplo nos EUA e na Europa.

3.2.4. O caso da Argentina mostrou quanto é grande a exposição à volatilidade do circuito financeiro. As expectativas negativas foram alimentadas pela precariedade dos seus fundamentos macroeconómicos (montante da dívida pública, contas com o estrangeiro, etc.) e da crescente perda de controlo do regime de câmbio. Neste processo, esta relação de causa e efeito inverteu-se e o abrandamento económico mundial, o aumento generalizado da aversão ao risco por parte dos operadores privados (acentuado também pelos actos terroristas de 11 de Setembro), as consequentes modificações das suas conveniências e decisões (associadas a comportamentos gregários (*herding behavior*), a redefinição das taxas de juro internacionais, etc., acentuaram as pressões sobre as taxas de juro e a taxa de câmbio da moeda nacional.

3.2.5. Em termos menos conjunturais, pode-se afirmar que a globalização não só ampliou os canais de transmissão dos choques externos, como tornou mais complexas, dentro dos diferentes sistemas, as relações entre os operadores privados e as instituições públicas, entre os factores de natureza microeconómica e os factores macroeconómicos. Esta complexidade é estimulada pela multiplicidade dos interesses e interacções dos operadores privados (cada um com o seu próprio projecto, o seu próprio critério de racionalidade e as suas conveniências).

3.3. *A nova arquitectura conceptual*

3.3.1. A reforma para criar uma nova arquitectura financeira e monetária é necessária — como afirma a Comissão — quer para prevenir as crises financeiras e geri-las mais eficazmente desde o seu aparecimento quer para pôr o mercado financeiro em condições de enfrentar as graves desigualdades existentes no mundo apresenta em termos de desenvolvimento. Trata-se de uma necessidade que, antes ainda de responder a critérios de solidariedade, envolve interesses fundamentais directos de todos os países, dos desenvolvidos como dos que se encontram em vias de desenvolvimento ou muito marginalizados. A nível operativo, os factores de propagação e de sincronismo já referidos pressupõem a subsistência de «riscos agregados» para o mercado do crédito e da liquidez e sublinham a conveniência, também para os países industriais, de não se concentrarem apenas nos problemas internos.

3.3.2. O Comité considera, todavia, que a regulamentação do mercado financeiro, dado os objectivos mais gerais que se pretendem perseguir com o seu mais correcto funcionamento, requer procedimentos de «racionalidade alargada». Isto comporta o enriquecimento do modelo de análise económica no qual se enquadra a «nova arquitectura financeira». Esta deve ter em vista um mercado financeiro disciplinado, no qual os mecanismos operativos da concorrência sejam acompanhados de instrumentos de regulação e controle. Mas para que a reforma seja eficaz, é necessário inseri-la numa «arquitectura conceptual» mais completa, que tenha em conta não só os fenómenos estritamente intrínsecos ao mercado financeiro, mas também as conexões entre este e os outros campos da economia real.

3.3.3. A «racionalidade alargada» para o quadro económico geral implica atender quer aos factores que actuam do lado da procura quer àqueles que actuam do lado da oferta. Isto permite correlacionar as macro problemáticas que envolvem as instituições públicas e as micro problemáticas, mas também de suprimir a separação esquemática entre os mecanismos e as decisões económicas, de um lado, e as regras sociais da colectividade nas quais eles intervêm, do outro.

3.3.4. A nível macroeconómico a taxa de incremento do PIB não é por si só um indicador suficiente para avaliar o desenvolvimento do sistema. A procura interna, em todas as suas componentes, tem um papel fundamental na estabilidade do crescimento e nas suas modalidades de distribuição. O seu nível adequado atenua o *trade off* entre a necessidade de estabilizar as taxas de câmbio e a competitividade das exportações. A propósito, deveria ser feito um amplo re-exame do modelo dominante de política tributária que valorizou manobras fragmentadas de aligeiramento da carga fiscal para determinadas categorias de operadores e de bases tributáveis. Deste modo, este modelo não só contradiz o critério de equidade como, além disso, ao renunciar a compromissos de despesa pública, leva ao abaixamento dos níveis de crescimento económico e social da colectividade.

3.3.5. Os planos de saneamento macroeconómico devem responder às necessidades de gradualismo que o sistema económico e social exprime no seu conjunto. A aceleração dos prazos motivada, nos países emergentes, pelo objectivo de uma mais rápida participação no mercado dos capitais, ao provocar precisamente com isso reacções negativas em cadeia, sublinhou como a volatilidade do circuito financeiro se pode manifestar na fase de abertura do mercado (*becoming open*), e portanto no curto prazo, mais do que na abertura estabilizada há tempo (*being open*). A paridade de outras condições, ou mesmo o próprio processo de abertura do mercado de capitais pode estimular um aumento dos preços das actividades sem que as instituições financeiras nacionais tenham adquirido a necessária capacidade de controle.

3.3.6. Estreitamente ligada ao gradualismo está a escolha do regime de câmbio. A paridade fixa foi adoptada também na Argentina por ser considerado o regime de câmbio mais apropriado (*appropriate foreign exchange regime*). Deve ser claro que o objectivo era tornar endógena a política monetária nacional com o fim de proceder a uma «desinflação automática».

4. **As propostas e considerações particulares**

4.1. O Comité considera importantes os procedimentos que a comunidade internacional pretende introduzir para realizar uma nova economia financeira. São dois os objectivos que se perseguem: fornecer aos investidores externos maior conhecimento das condições dos mercados nos quais pretendem actuar; reforçar estes mercados através de reformas normativas, económicas, institucionais, bem como novas infra-estruturas financeiras.

4.2. Daí a preparação de códigos de transparência para as políticas macro-económicas, de princípios e directivas para a defesa dos credores, de normas de contabilidade internacionais (*International Accounting Standards, International standards on Auditing*), de controlos bancários, da defesa da integridade dos mercados, de regras a que se devam ater os países emergentes e ou em vias de desenvolvimento, em estreita coordenação com as diversas instituições financeiras internacionais competentes. Entre estas figuram, em primeiro lugar, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (que agrupam 183 países), que tencionam reforçar a sua acção e vigilância no quadro do novo programa de avaliação do sector financeiro mundial.

4.3. O Comité sublinha que, também no que diz respeito às instituições internacionais, deve ser assegurado o máximo de transparência e informação e, portanto, de possibilidade de confronto de ideias e debates para respeitar, também nas estruturas da globalização, as regras da governação democrática. Os organismos que nelas operam são de facto, ao mesmo tempo, especializados no que diz respeito às suas competências e independentes, ainda que administrem fundos públicos, uma vez que foram instituídos por mandato internacional.

4.3.1. O Comité sublinha que o conjunto de regras que acabamos de mencionar deve permitir que os países envolvidos neste processo consigam lograr um desenvolvimento interno equilibrado. É precisamente o longo lapso de tempo necessário ao processo de reforma que impõe, designadamente para assegurar um resultado económico eficaz em termos de redução da vulnerabilidade financeira, a ulterior inclusão de variáveis tradicionalmente omitidas nos modelos e nos procedimentos até agora aplicados nas relações entre países devedores e operadores credores, suprimindo a separação entre as chamadas exigências do mercado e as aspirações da sociedade civil de cada país.

4.4. Para tal, o Comité reputa que não é suficiente estabelecer que a adopção, por cada país, das normas propostas pela comunidade internacional deve ser voluntária, assim como não basta afirmar que compete a cada país conceber os conteúdos do programa de acção e os prazos de realização. Importa que as condições postas para os empréstimos — a começar, por exemplo, pela «linha de crédito preventiva» preparada pelo FMI — sejam suportáveis em termos de economia real, de condições sociais e de comportamento internacional. Isto pode tranquilizar os próprios credores privados e evitar que crises de liquidez se transformem em crises de solvabilidade. Pode, por outras palavras, salvaguardar a exequibilidade e a eficácia do projecto iniciado.

4.5. O Comité sublinha, além disso, que um papel importante é desempenhado também pelas relações entre as três moedas internacionais dólar, euro e iene. A diminuição das oscilações das suas taxas de câmbio comportaria uma redução dos riscos e da aleatoriedade, que influenciam a finança internacional. Uma maior coordenação entre estas zonas monetárias poderia reforçar a correspondência entre as taxas de câmbio e os dados fundamentais da economia real e permitir uma maior continuidade do crescimento económico geral.

4.6. A economia financeira deve responder não apenas à lógica do circuito financeiro mas também à da economia monetária. O seu tradicional antagonismo, acentuado pela rápida liberalização e crescente desregulamentação do mercado de capitais, deve ser visto num quadro de «governação» conceptualmente mais amplo do que o quadro unidimensional que até agora serviu de referência. Só neste quadro alargado se podem inserir algumas propostas sobre o reforço ou não do papel do FMI, a extensão das suas competências também à conta de capital das balanças de pagamentos, a amplitude da associação sistemática do sector privado ao tratamento das crises financeiras, etc.

4.7. Entre as propostas em discussão avançou-se a hipótese de introduzir uma taxa Tobin, isto é, uma taxa sobre as transacções entre as diversas moedas, concebida de modo a desencorajar a especulação sobre as moedas e a acautelar os fluxos de capitais destinados aos investimentos produtivos, ou a recorrer a soluções alternativas, tais como um sistema de depósitos a prazo não remunerados, etc. O Comité considera que a conveniência e a exequibilidade da taxa Tobin se enquadram na questão mais ampla da coordenação fiscal internacional que evite a concorrência desleal, afronte o núcleo dos paraísos fiscais e dos mercados *off shore* (duas realidades em que se combinam a evasão fiscal e o total anonimato) e permita a luta contra o branqueamento do dinheiro proveniente da criminalidade económica e contra o financiamento internacional do terrorismo. Sobre este tema de tributação do capital a nível internacional é desejável que o Comité prossiga a sua reflexão.

4.7.1. O branqueamento do dinheiro sujo e o financiamento do terrorismo representam realidades muito graves que gerem recursos consideráveis (a ONU avalia em cerca de 500 mil milhões de dólares anuais o montante de recursos de origem criminosa). Ambas escapam à capacidade de controle dos estados, mesmo na sua diversidade de origem (os recursos iniciais de financiamento são sempre ilegais só no caso da criminalidade) e beneficiam da transnacionalidade, da globalização e do progresso técnico.

5. **As propostas na UE**

5.1. A União Europeia tem bem claros o seu papel e o contributo que pode dar sobre todos os temas referidos. O Comité reclama a validade das seguintes iniciativas, para as quais preconiza que sejam respeitados os prazos de execução.

5.1.1. Novas formas de «governação» democrática foram defendidas pela UE, nomeadamente no Conselho Europeu de Laeken. Requerem elas uma visão colectiva das rápidas mudanças que o mundo enfrenta, a determinação das prioridades, a convergência entre recursos humanos e recursos financeiros, bem assim o respeito do papel crucial da sociedade civil numa «liberalização financeira ordenada». A proposta da Comissão sobre a governação [1] deverá traduzir-se em actos legislativos e numa acção política robusta e partilhada de toda a União Europeia.

5.1.2. Relativamente à vertente fiscal, o Conselho Europeu de Helsínquia (Dezembro de 1999) e o Conselho de Santa Maria da Feira (Junho de 2000) lançaram um «pacote de iniciativas» («código de conduta» relativo à tributação das empresas) a realizar pelos Estados-Membros, numa base voluntária e no respeito do critério da subsidiariedade e de um mercado europeu sem barreiras transfronteiriças, bem como medidas de coordenação da tributação dos rendimentos da poupança assente em directivas europeias. Os primeiros resultados deveriam surgir no decurso de 2002. O caminho para uma harmonização fiscal mal começou.

5.1.3. A UE está empenhada na integração do seu mercado financeiro de acordo com decisões do Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000), que indicam como data-limite para o Plano de Acção o ano de 2005, e com as do Conselho de Estocolmo (Março de 2001), que antecipa para 2003 a integração relativa ao mercado dos valores mobiliários, em conformidade com as indicações do comité dos sábios presidido por Lamfalussy. O Comité já se pronunciou sobre a validade deste processo e das suas etapas e não tenciona voltar aqui ao assunto. Porém, não pode deixar de sublinhar que o mercado financeiro só pode ser criador de crescimento e pólo de estabilidade se souber aplicar o melhor *trade off* entre eficiência e segurança.

---

[1] COM(2001) 428 final.

5.1.4. Em particular no que diz respeito ao avanço do «Plano de Acção» o Comité sublinha a importância de relançar a Directiva sobre as OPA e a necessidade de progredir na relativa aos fundos de pensão complementares.

5.1.5. No que respeita à actual fase de abrandamento económico a nível mundial o Comité salienta que a UE deve reforçar o seu crescimento interno e as trocas intracomunitárias, o que poderá ser realizado através do lançamento de projectos infra-estruturais europeus («*project financing*») com recursos financeiros provenientes do mercado e do sistema bancário, em conjugação com o relançamento dos investimentos públicos.

5.1.6. Estas categorias de intervenções, ao reforçarem o papel da procura interna no crescimento do PIB europeu, dariam resposta a reformas estruturais que se impõem. Não entrariam nos mecanismos contabilísticos do Pacto de Estabilidade. Estas intervenções, se conduzidas no quadro de um sistema de eficiente desenvolvimento cooperativo entre os Estados, permitiriam a cada um deles ter em conta as decisões dos parceiros e, assim, conter, em condições de paridade de resultados económicos obtidos com iniciativas tomadas isoladamente, o montante de recursos financeiros a empregar.

6. **As instituições financeiras internacionais**

6.1. *O Banco Central Europeu*

6.1.1. O BCE confirmou a recusa — em primeiro lugar metodológica — da adopção de políticas monetárias discricionais de curto prazo, por considerar que estas tornariam os ciclos ainda mais voláteis. Uma política de médio prazo, se assentar em objectivos (estabilidade dos preços) e informações claras, confronta-se — para o BCE — com as expectativas dos operadores privados que acabam por adaptar-se.

6.1.2. Por isso, a taxa de câmbio do euro é considerada pelo BCE um indicador e não um objectivo. O BCE recorda que, relativamente aos acordos de Bretton Woods, o recurso à liberalização dos capitais e aos critérios de mercado eliminou, nas últimas duas décadas, as desvantagens na repartição dos recursos financeiros e da poupança. Mas reconhece que isso pode comportar maiores dificuldades em manter regimes de taxas de câmbio estáveis. O respeito dos princípios básicos da disciplina de mercado parece, em todo o caso, ao BCE o melhor caminho para lhes confiar a governação do sistema.

6.1.3. Só situações completamente anómalas, como os acontecimentos do 11 de Setembro, podem fazer optar por acordos de cooperação entre as grandes zonas monetárias, como, de facto, se verificou imediatamente naquela ocasião. Em termos gerais, os acordos são considerados pelo BCE como geradores de crises, dada a dificuldade de estabelecer uma relação exaustiva entre as diferentes variáveis na definição das suas regras internas.

6.1.4. O Comité está inteiramente consciente da dificuldade que apresentaria um acordo de câmbio com as principais moedas, mas insiste nos efeitos positivos que poderia ter ao tornar menos voláteis e mais previsíveis os mercados. Além disso, é necessário que se reconheça ao BCE o papel de representante da sua zona monetária nas instituições mundiais.

6.2. *O Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI)*

6.2.1. Para o GAFI, todos os objectivos perseguidos através da criminalidade económica têm em comum a necessidade de serem financiados por uma eficiente estrutura financeira. Mas a sua diferente fisionomia condiciona o percurso do próprio financiamento. A criminalidade económica recorre a processos para branquear capitais provenientes de actividades ilícitas, encaminhar recursos lícitos para actividades ilícitas (por exemplo, para o financiamento do terrorismo), transferir recursos ilícitos (contrabando, droga, etc.) para outras actividades criminosas (terrorismo), isto é actividades ainda mais obscuras.

6.2.2. A extrema gravidade dos actos de terrorismo de Setembro de 2001 levou o GAFI a elaborar recomendações que permitam, em combinação com as respeitantes ao branqueamento de dinheiro, criar o quadro básico para detectar, prevenir e pôr fim ao financiamento do terrorismo e dos actos terroristas. O Comité apoia inteiramente o conteúdo destas recomendações e sublinha a necessidade de que todos os Estados ratifiquem a Convenção Internacional das Nações Unidas, de 1999, para a supressão do financiamento do terrorismo e se apliquem as resoluções conexas, em especial a resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1373 (são considerados crime o financiamento do terrorismo, os actos terroristas, as organizações terroristas. Todos os países devem adequar as suas leis e regulamentos para congelar e confiscar rapidamente fundos e outros recursos e elaborar relatórios a transmitir às autoridades competentes se houver suspeita de que certos fundos estão ligados ao terrorismo).

6.2.3. O Comité salienta que a globalização dos mercados financeiros, a contínua diversificação dos instrumentos de pagamento e dos produtos financeiros derivados e a própria introdução do euro tornam cada vez mais difícil o controlo do fenómeno. Esta situação requer não só acordos bilaterais e multilaterais entre os diferentes sistemas nacionais, mas também a efectiva aceitação de um quadro de governação internacional assente em critérios e processos homogéneos.

6.2.4. A preocupação do Comité provém das dificuldades que suscitam a aplicação efectiva e o funcionamento concreto destas regras em contextos institucionais e judiciários muito diferenciados.

6.3. *O Fundo Monetário Internacional (FMI)*

6.3.1. O Comité concorda com o FMI quanto à integração e ao reforço do código de boa conduta (*Code of good practices on transparency in monetary and finacial policies*, lançado em 1998). A sua voluntária aceitação (e aplicação) pelos Estados-Membros pode ser considerada um dos passos essenciais para a prevenção das crises. O código estabelece, com efeito, que na elaboração das políticas monetárias e das finanças públicas nacionais se deve observar dois critérios:

a) dar conhecimento aos operadores privados dos objectivos macroeconómicos e dos instrumentos para os perseguir (o público tem de conhecer as metas e os instrumentos das políticas);

b) respeitarem as autoridades monetárias e as instituições financeiras que actuam na sua esfera de autonomia, os compromissos e as regras adoptados, confirmando desse modo a sua fiabilidade.

6.3.2. O Comité salienta, pois, as vantagens de reforçar, no Fundo Monetário, o novo Departamento do Mercado dos Capitais Internacionais, assim como a importância de aumentar a transparência das opções operacionais do próprio FMI e dos debates de política económica e dos procedimentos decisórios que precedem e acompanham as referidas opções.

6.3.3. Mas o Comité considera que o melhoramento do procedimento analítico e a preparação de novos indicadores pelo próprio FMI se devem integrar num quadro conceptual que proponha , para as variáveis económicas a reequilibrar, soluções e prazos que tenham em conta as necessidades de desenvolvimento da economia real e a sustentabilidade social. Só assim, pensa o Comité, as políticas de estabilidade que cada Estado deverá ter interesse e ser obrigado a levar à prática serão reforçadas e mais credíveis não só na sua exequibilidade, mas também na sua consolidação estrutural. Comporta isto, igualmente, no ver do Comité, a participação activa e alargada — na fase de preparação dos planos de pagamento da dívida e de saneamento nacional — de todas as forças políticas e da sociedade civil.

6.3.4. Em 2001, o FMI solicitou a elaboração de um novo mecanismo de restruturação da dívida externa através da introdução de procedimentos análogos aos adoptados, a nível nacional, para os casos de bancarrota e pôs-se o problema de definir o seu papel nesse novo quadro de cláusulas para acções colectivas.

6.3.5. As hipóteses alternativas actualmente em debate são:

a) um regime obrigatório (*statutory approach*) que daria ao Fundo um poder acrescido na definição do mecanismo de restruturação da dívida;

b) um regime obrigatório baseado numa decisão da maioria dos credores;

c) uma abordagem contratual assente nas regras do mercado, na qual se podem incluir, voluntariamente, cláusulas relativas a uma acção colectiva.

O Fundo Monetário ainda não explicitou qual das três opções é considerada a mais conveniente e, portanto, adoptável.

6.3.6. O Comité, ao tomar conhecimento de tal incerteza e do presumível período de três anos para a introdução do novo mecanismo, vê negativamente a actual situação de alguns países em graves dificuldades (por exemplo, a Argentina), que não podem remeter para novas regras nem prever nos acordos em vias de assinatura cláusulas semelhantes às que se inserirão na solução de novo regime. No que diz respeito ao debate em curso, considera que o procedimento assente em escolhas definidas pela maioria dos credores permite envolver de maneira ponderada as instituições financeiras macroeconómicas e as agências privadas, bem como evitar, ao mesmo tempo, a agressividade dos credores mais fortes.

6.3.7. Estreitamente ligada tanto à prevenção como à resolução das crises surge, para o Comité, a necessidade de retomar a iniciativa reforçada para com os países pobres muito endividados. Nos primeiros meses de 2002, dos 21 países (num total de 42) que tinham começado a usufruir dos pagamentos para a redução da dívida, 8 foram depois excluídos pelo FMI por não respeitarem os compromissos macroeconómicos e as reformas acordadas. O Comité sublinha que a avaliação de tais inadimplementos por parte do Fundo Monetário não se pode separar da consideração dos nós estruturais tradicionais, tão pouco de um crescimento económico geral inferior ao (que continua) abstractamente previsto pelos programas de pagamento acordados, nem da queda dos preços de algumas matérias primas.

6.4. *O Banco Mundial*

6.4.1. O primeiro tema em exame com o Banco Mundial foi a efectiva exequibilidade do programa da ONU, confirmado pelo Consenso de Monterrey, que, para além da articulação das intervenções, pretende reduzir para metade, até 2015, o número de pessoas que vivem na pobreza (de 29 para 14,5 % da população mundial).

6.4.2. O Comité salienta que:

a) a exequibilidade de muitos dos objectivos indicados (incluídas as políticas económicas que os Estados implicados têm de respeitar) depende de hipóteses de partida abstractas, entre as quais, uma taxa de crescimento do PIB a nível internacional de 3,6 % ao ano até 2015;

b) o próprio Banco Mundial, nos seus relatórios de verificação, sublinhou que as crises económicas e o aumento das desigualdades verificados em muitas partes do mundo impedem a concretização das reformas estruturais a que os Estados são chamados;

c) tudo isto pressupõe que o Banco Mundial integre, com base na experiência adquirida, o seu modelo analítico e os correspondentes indicadores estatísticos correlacionados, tanto económicos como sociais.

6.4.3. O segundo tema é, portanto, uma reflexão sobre o procedimento a ter nos compromissos futuros. O acordo de Monterrey preconiza um novo pacto de parceria para um crescimento sustentado entre os países desenvolvidos e os países em atraso com base em responsabilidades e obrigações recíprocas. Pretende-se que estes últimos respeitem uma boa governação e políticas de estabilização macroeconómica (controlo do sector financeiro, das finanças públicas, do sistema de câmbio) em troca de ajudas adicionais e mais eficientes dos países desenvolvidos, que, por seu turno, deverão respeitar as decisões de liberalização comercial decididas em Doha. Neste quadro operativo, o Banco Mundial é chamado a ajudar os países em vias de desenvolvimento a superarem os obstáculos estratégicos, institucionais, infra-estruturais, etc.

6.4.4. O Comité considera fundamentais para o crescimento económico dos países em vias de desenvolvimento que estes disponham de um sector privado dinâmico e a liberalização dos mercados financeiros a par da realização de um sistema comercial integrado. Mas o Comité considera que estes elementos, se forem introduzidos sem se prestar atenção às especificidades económicas e sociais das diferentes realidades geográficas, provocam, como a experiência dos últimos 30 anos demonstra amplamente, relações de força desequilibradas entre as diversas categorias de operadores económicos, que se adicionam aos desequilíbrios estruturais e bloqueiam, em vez de favorecerem, todo e qualquer processo de desenvolvimento, de reformas e de evolução social.

6.4.5. O Comité solicita à União Europeia à luz até do que foi confirmado pelo Conselho Europeu de Sevilha, em 21 e 22 de Junho último, que proponha nas instâncias internacionais pertinentes a adopção de novos critérios que visem:

— maior impulso ao desenvolvimento da economia real;

— garantia quanto a serviços e bens essenciais necessários a este desenvolvimento;

— apoio às actividades económicas locais.

6.4.6. Uma grande ambiguidade existe, hoje, entre as declarações de princípio dos dirigentes do Banco Mundial sobre a necessidade de rever os critérios até agora adoptados (por exemplo, na defesa excessiva do processo de privatização) e a observância efectiva desses mesmos critérios nos programas operacionais.

7. **Conclusões**

7.1. O Comité salientou a importância crescente do mercado internacional de capitais, cuja dimensão deixou de ter soluções de continuidade no tempo e no espaço.

7.1.1. A sua actividade influencia consideravelmente os fenómenos da economia real: produção, emprego, procura e oferta privada e pública. A sua incidência na transmissão das crises financeiras à economia real combina-se com a sua capacidade de sincronizar e alargar geograficamente as crises financeiras, criando e multiplicando fenómenos de instabilidade económica, mas também social e institucional.

7.1.2. Por isso, está a desenvolver-se um amplo debate sobre a nova arquitectura financeira mundial, uma hipótese para construir uma governação numa dimensão em que as regras ou são obsoletas ou se confinam a âmbitos territoriais incapazes de conter o fenómeno.

7.1.3. Para o Comité, uma nova arquitectura financeira que antecipe ou lide com as crises não pode deixar de se basear em novos conceitos, isto é, numa nova arquitectura conceptual que tenha em conta não só os fenómenos financeiros, mas também os fenómenos económicos, os fenómenos sociais e a atitude institucional e democrática dos países envolvidos.

7.1.4. O Comité preconiza uma governação do tipo da que a Comissão concebe no seu Livro Branco [1], no qual a participação da sociedade civil e a redução das disparidades económicas a nível mundial são os objectivos a perseguir.

7.1.5. A União Europeia deve, portanto, assumir neste debate um papel mais proeminente, levando esta visão nova às instâncias institucionais e falando de maneira unitária.

7.2. Por isso, uma reforma das instituições internacionais é ainda mais necessária. O Comité verificou que, enquanto o Banco Mundial está a alargar progressivamente os seus métodos de análise, introduzindo elementos novos no sentido da governação (*governance*) europeia, o FMI continua fortemente arreigado aos seus critérios tradicionais. Todavia, é difícil imaginar que estes organismos possam realizar mudanças substanciais exclusivamente através de dinâmicas internas.

---

[1] COM(2001) 428 final.

7.2.1. No entanto, esta reforma só é possível se mudarem as relações de força nas instituições internacionais; mas isto pressupõe que os países europeus acordem em romper o actual equilíbrio e falem a uma só voz, resolvendo os numerosos problemas políticos que tal implica.

7.2.2. O Comité solicita, por último, a todas as instituições internacionais (FMI, BM, GAFI, Fórum para a Luta contra a Corrupção, etc.) que, em estreita colaboração com os sistemas nacionais, cooperem eficazmente. Neste contexto, é decisiva a vontade política de reforçar o controlo dos mercados *off-shore* e as relações entre os mercados *off-shore* e os *on-shore*.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro das regiões de montanha na União Europeia»

(2003/C 61/19)

Em 16 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 futuro das regiões de montanha na União Europeia».

Foi incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 25 de Junho de 2002. Foi relator Bastian.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 66 votos a favor, 1 voto contra e 12 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O ano de 2002, declarado Ano Internacional das Montanhas pela Assembleia-Geral da ONU, deveria conduzir a União Europeia a uma reflexão sobre o papel que pretende atribuir aos seus territórios de montanha.

1.2. Em diversas ocasiões, o Comité Económico e Social Europeu, bem como o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, manifestaram interesse pelas zonas de montanha no sentido de a União Europeia reconhecer as suas especificidades e ter uma política transversal adaptada, designadamente através dos seguintes actos:

— Parecer do CES de 28 de Abril de 1988 sobre «Uma política para as zonas de montanha» (relator: Amato).

— Parecer do CES de 25 de Abril de 1996 sobre «O arco alpino, uma oportunidade de desenvolvimento e de integração».

— Parecer do CR de 21 de Abril de 1995 sobre a «Carta europeia e regiões de montanha».

— Parecer do CR de 18 de Setembro de 1997 sobre «Uma política para a agricultura de montanha na Europa».

— Relatório da Comissão de Agricultura e de Desenvolvimento Rural do PE de 16 de Outubro de 1998 sobre «Uma nova estratégia para as zonas de montanha», elaborado com base no estudo prévio (AGRI111/FR) da direcção-geral dos estudos do PE intitulado «Rumo a uma política europeia das montanhas».

— Resolução do Parlamento Europeu de 6 de Setembro de 2001 sobre «Os 25 anos de aplicação da regulamentação comunitária em favor da agricultura de montanha».

1.3. O Comité constata com satisfação que a Comissão, por seu lado, empreendeu, no primeiro relatório intercalar, após o fórum sobre a coesão económica e social, um trabalho de reflexão sobre o futuro dos fundos estruturais que explora a possibilidade de fixar novos critérios de elegibilidade que tenham em conta os desafios e as desvantagens territoriais, designadamente montanhosas. A conferência que organizou em 27 e 28 de Maio de 2002 sobre as «Prioridades regionais da União Europeia para definir um valor acrescentado comunitário» parece confirmar de modo positivo a busca, por parte da Comissão, de uma evolução naquele sentido da política dos fundos estruturais.

2. **A especificidade das zonas de montanha da Europa**

2.1. Os territórios de montanha caracterizam-se, acima de tudo, por uma forte desvantagem geofísica, resultado da altitude e do clima, mas também por uma situação de enclave, bem como por um património e recursos naturais importantes, tão excepcionais como frágeis; são, por consequência, territórios em que os desafios incontornáveis necessitam de uma indispensável política pública para compensar os excessos das especulações de que são alvo.

2.2. As montanhas representam, na União Europeia, 30 % do território e 30 milhões dos seus habitantes, parte esta que se acentuará na perspectiva do alargamento.

2.3. De modo geral, e sob reserva de variantes por vezes importantes de um maciço a outro, as especificidades de montanha que necessitam de uma política de financiamento ou de intervenção pública abrangem as seguintes problemáticas, as quais comportam, na globalidade, um distinta dimensão transnacional:

2.4. *Demografia*

Não obstante alguns pólos particularmente dinâmicos, a estrutura demográfica das zonas de montanha é, na generalidade, vulnerável (fraca densidade e envelhecimento devido ao êxodo das novas gerações e/ou a instalação de reformados), designadamente nos países de montanha candidatos à adesão.

2.5. *Serviços públicos*

Pelo seu impacto social, os serviços públicos são determinantes para a dinâmica territorial das zonas de montanha, designadamente no que respeita aos correios, escola e estabelecimentos de saúde. Por consequência, requerem proximidade e adaptação (em termos de polivalência dos agentes e/ou da natureza das prestações), que a liberalização, em virtude do direito comunitário da concorrência, põe em causa. Uma acção voluntariosa de ordenamento do território mediante os serviços públicos só se torna possível, com efeito, se o campo do serviço público universal que lhe é reservado for suficientemente vasto por forma a abranger prestações remuneradoras que possam compensar, mesmo de modo parcial, os inevitáveis sobrecustos de tal iniciativa.

2.6. *Comunicações*

As infra-estruturas e as redes de comunicação representam um desafio muito central na montanha, na medida em que o isolamento constitui um importante entrave à competitividade e que o crescente trânsito intracomunitário de fretes se traduz numa pressão para os maciços atravessados e para as populações que deverá ser dominada e contrabalançada.

2.6.1. Para tal, o desenvolvimento dos meios de transporte combinados, e em particular ferro-rodoviário, reveste-se cada vez mais de urgência e não se pode realizar senão num quadro comunitário, por um lado, para poder apreender a problemática à escala mais adequada, designadamente no âmbito do esquema de desenvolvimento do espaço comunitário (SDEC) [1] e, por outro lado, para garantir um co-financiamento pela União das necessárias infra-estruturas.

2.6.2. No respeitante às novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) o ponto essencial é a sua acessibilidade na montanha. Os consideráveis sobrecustos ligados às dificuldades técnicas relacionadas com o relevo (obstáculos à propagação das ondas, distâncias importantes ao solo) constituem uma verdadeira ameaça de fractura territorial para as zonas de montanha, em comparação com os outros territórios.

2.7. *Turismo*

Se a montanha tem uma certa vocação turística, torna-se indispensável ordenar este tipo de desenvolvimento a fim de o inscrever, designadamente nos PECO, numa lógica de desenvolvimento sustentável. Tal como acontece com a agricultura, o turismo não deverá constituir só por si a base da economia de montanha, a qual deverá ser diversificada e multifacetada.

2.7.1. Nesta perspectiva, dentro dos limites impostos pelos princípios de desenvolvimento sustentável, a oferta turística de montanha deverá ser diversificada, a fim de se conseguir um melhor escalonamento no tempo (melhor equilíbrio do fluxo turístico entre as diferentes estações) e no espaço (melhor repartição dos fluxos turísticos no território).

---

[1] Parecer do CESE sobre o «Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário» (SDEC), JO C 407 de 28.12.1998.

2.8. *Utilização das terras*

Uma vez que a agricultura constitui um pilar fundamental da economia de montanha e, sobretudo, uma actividade crucial sem par para a indispensável manutenção do espaço de montanha, mas também porque contribui para a produção de produtos agrícolas e agro-alimentares de qualidade, a agricultura de montanha deverá ser objecto de particular atenção pela Política Agrícola Comum, a fim de garantir a sua sobrevivência nos territórios de montanha.

2.8.1. Para a montanha, a artificialização das terras constitui um importante desafio, tanto ao nível do urbanismo (risco de ocupação desordenada) como no respeitante aos riscos naturais.

2.9. *Património natural*

A fauna e a flora particularmente ricas e excepcionais das montanhas europeias tendem a exercer, designadamente, uma pressão natural.

2.10. *Solos*

A profusão das encostas torna as montanhas particularmente vulneráveis à erosão, constituindo os solos um desafio especialmente importante (empobrecimento dos solos), como também para os territórios a jusante (riscos naturais).

2.11. *Água*

Grande produtora de água, tanto em quantidade como em qualidade, a montanha assegura, a este respeito, uma importante função que é um serviço de interesse colectivo, cujas serventias são particularmente vulneráveis.

2.12. *Energia*

O contributo da montanha para a produção de energia não fóssil (hidroelectricidade, principalmente, mas também energias eólica e solar) deve ser tido em devida conta pela parte que assegura no cumprimento do Protocolo de Quioto em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Razão por que é de incentivar uma política de tarifas preferenciais em proveito das energias renováveis e uma perequação em favor das regiões que fornecem esse tipo de energia.

2.12.1. O forte potencial das zonas de montanha em matéria de energia eólica deve, por outro lado, ser objecto de um desenvolvimento controlado para obviar a uma degradação global da qualidade paisagística das regiões de montanha, proporcionando às colectividades locais um quadro jurídico que as vincule a desenvolver, neste domínio, uma estratégia colectiva de equipamento e lhes garanta, em termos de fiscalidade local, a contrapartida de uma remuneração equitativa.

2.13. *Habitat e construção*

O urbanismo em montanha apresenta uma forte especificidade, a gestão de um património construído vigoroso exige possibilidades de construção e que o construído existente não se deixe ao abandono, sem comprometer a integridade das paisagens e dos espaços naturais e sem que o desenvolvimento de um parque de residências secundárias conduza a uma desvitalização do habitat montanhoso permanente. Deve haver uma iniciativa junto dos proprietários destas residências, a fim de envolvê-los suficientemente na vida local.

2.14. *Riscos naturais*

A montanha tem um certo número de riscos naturais que lhe são específicos (avalanches, cheias torrenciais, quedas de rocha), que a tornam num território particularmente vulnerável e, por consequência, potencialmente perigoso, o que requer uma acção permanente em matéria de conhecimentos, previsão e prevenção.

2.15. *Economia*

Enfim, a economia dos territórios de montanha dispõe de um certo número de pontos fortes, mas também de fragilidades que requerem igualmente um tratamento especial: marcada sazonalidade de actividades importantes, tais como a agricultura ou o turismo, induzindo uma propensão à pluriactividade, à inovação e, por vezes, à excelência (indústrias micro-mecânicas, por exemplo), predominância das pequenas empresas num ambiente pouco favorável em virtude do relativo isolamento, em relação às estruturas de assistência e aos fornecedores.

3. **Balanço da acção comunitária para a montanha**

3.1. *Identificação dos territórios montanhosos: Uma abordagem variável devido a uma realidade bastante diversa*

3.1.1. Os territórios de montanha ocupam um lugar variável no decurso do tempo nas políticas comunitárias e foram objecto de mais ou menos atenção comunitária. Com efeito, no estado actual do direito comunitário, e na ausência de um reconhecimento das suas especificidades, a montanha não constitui um verdadeiro conceito ao nível comunitário. Ela surge apenas na Directiva 75/268/CEE, cuja adopção constitui um marco histórico por servir à zonagem do subsídio compensatório de desvantagem natural (ICHN) para efeitos de identificação dos beneficiários. Ao lançar as bases da prestação de subsídios compensatórios em favor destas zonas, esta Directiva constituía uma iniciativa durável acompanhada de medidas concretas de aplicação e de desenvolvimento. Mas, tendo em conta o empenho muito desigual dos Estados-Membros neste

domínio, ligado designadamente à latitude que têm na fixação dos parâmetros em aplicação dos critérios de altitude de encosta e de clima que a definição comunitária fixa, subsistiram, até agora, divergências, tanto quantitativas como qualitativas.

3.1.2. Constatam-se, assim, importantes disparidades entre os Estados-Membros (objectivamente justificadas, porquanto, para uma mesma altitude, duas regiões de montanha podem apresentar realidades bem diversas, tanto no clima como na vegetação). Mas, enquanto que na Alemanha, França e Itália a altitude mínima requerida para efeitos de classificação como região de montanha é de 700 metros, no caso da Espanha é de 1 000 metros; do mesmo modo, tem-se em conta um declive superior a 20 % no caso da França e Espanha, enquanto que no caso da Itália aquele declive não se encontra quantificado, e nem sequer é integrado na Alemanha; por outro lado, surpreende que o Reino Unido não tenha qualquer território de montanha, no regime da Directiva 75/268/CEE, quando as Highlands escocesas, designadamente, correspondem à imagem de montanha. No tratado de adesão, as zonas da Suécia e da Finlândia situadas a norte do paralelo 62 são equiparadas a zonas de montanha pelo facto de as regiões apresentarem os mesmos problemas e condições que as regiões de montanha.

3.1.3. Em comparação com os outros territórios menos favorecidos, os territórios de montanha caracterizam-se, particularmente, por condições climatéricas particulares desfavoráveis, bem como por uma topografia mais difícil. Assim, os critérios de encosta, altitude e de clima são bastante pertinentes para conceber a realidade da montanha, uma vez que harmonizam esta em torno das suas contingências. Deduz-se daí que não é coerente nem desejável que o que se reconhece como montanha num Estado-Membro não possa ser objecto de igual reconhecimento noutro Estado-Membro. Se bem que se mantenha uma certa subsidiariedade na designação final dos territórios envolvidos, seria conveniente uma harmonização da realidade da montanha europeia, através da consequente adaptação da actual definição comunitária mediante um intervalo de variação para cada um dos critérios (pelo menos no que se refere à altitude e à encosta).

3.1.4. Os factores topográfico e climatérico exercem uma influência duradoura na economia das regiões de montanha menos favorecidas. Daí, a necessidade, para preservar o seu carácter multifuncional, de prever medidas compensatórias. Para melhor realçar as características comuns dos territórios de montanha da União Europeia, e assegurar uma maior coerência na classificação das diferentes categorias de zonas menos favorecidas, no respeito do princípio de subsidiariedade, conviria incluir igualmente entre os factores típicos dos territórios de montanha as condições climatéricas e topográficas que lhes são comuns.

3.1.5. Mas a realidade da montanha é igualmente muito diversificada: sistemas de pasto, de criação de gado, montanha seca, alta montanha ... Na perspectiva de uma exploração múltipla da zona de montanha, seria pertinente a possibilidade de subdivisões que permitissem fazer uma distinção entre os maciços da montanha média dos da alta montanha, ou ainda a montanha seca e a montanha nevada. Tais distinções já existem, todavia, em certos Estados-Membros (no cadastro austríaco, por exemplo), sendo conveniente ter disso um melhor conhecimento ao nível comunitário para fins de uma utilização optimizada para um quadro comunitário harmonizado.

3.2. *Acções múltiplas sem fio condutor*

3.2.1. Embora não exista, de modo explícito, uma política comum da montanha, esta inclui-se, mais ou menos directamente, em numerosas medidas e/ou regulamentações comunitárias.

3.2.2. A primeira, também a mais explícita, é a compensação de desvantagem natural instituída pela Directiva 75/268/CEE, a qual se reconhece ser «a» medida fundadora do regime de montanha na União Europeia, e que continua integrada no âmbito da PAC, não obstante a sua indubitável relevância em matéria de ordenamento do território.

3.2.3. Contam-se, em seguida, três tipos de acções comunitárias que se revestem de particular importância para a montanha, e em que esta é abrangida, sem que as acções a visem de modo explícito: em primeiro lugar, a política dos Fundos Estruturais e, em seguida, nesta última, os programas *Interreg*, e, por fim, as directivas aves e habitats naturais.

3.2.3.1. A política dos Fundos Estruturais

Tendo em vista uma aproximação à média comunitária dos desempenhos económicos dos territórios com dificuldades estruturais ou com atraso de desenvolvimento, os fundos europeus têm tido (através do ex-objectivo 5b), e continuam a ter (com o actual objectivo 2) uma forte incidência em numerosas zonas de montanha, 95 % das quais, com efeito, são actualmente elegíveis para os objectivos 1 e 2. Todavia, deve-se constatar que esta elegibilidade não resulta da tipicidade montanhosa das respectivas desvantagens. Tal poderá revelar uma possível inadequação entre os programas efectivamente financiados e a realidade dos problemas a tratar.

3.2.3.2. *Interreg*

Fronteiras naturais pela força das coisas, a maior parte dos maciços montanhosos da União Europeia são beneficiários dos programas da vertente A dos programas *Interreg*; pelas mesmas razões, várias regiões da fronteira externa da União estão abrangidas pelos programas *Phare* ou *Tacis*, nos domínios dos transportes, turismo, alterações da utilização dos solos, preservação do património natural; se as regiões de montanha são igualmente abrangidas por certos programas *Interreg* de cooperação transnacional da vertente B (designadamente

Sudoeste europeu e espaço alpino), já é mais por incidência e as zonas de montanha destes grandes espaços territoriais devem ter uma acção muito voluntarista para que se lhes reconheça a respectiva existência; no respeitante ao quadro muito aberto da cooperação interregional da vertente C, se é aparentemente propício ao estabelecimento de redes de cooperação técnica entre regiões de montanha, essas continuam por estabelecer ([1]).

3.2.3.3. As directivas aves e habitats naturais

A rede Natura 2000, cuja importância foi sublinhada pelo Comité ([2]), está fortemente implantada nos territórios de montanha, o que é lógico tendo em conta a riqueza e a vulnerabilidade da sua biodiversidade. Por outro lado, convém ainda notar que, além do domínio biogeográfico alpino, numerosas propostas de sítios montanhosos Natura 2000 são igualmente abrangidas pelos domínios biogeográficos «continentais» (tal como o Maciço Central, em França), «mediterrânicos» (o Pinde, na Grécia, ou os Apeninos, na Itália) «marroquinosianos» (Gibraltar), ou ainda «atlânticos» (montes Cantábricos, em Espanha). Esta constatação não salienta apenas a grande qualidade, mas também a grande diversidade do património natural da montanha.

3.2.4. Dois outros tipos de acção comunitária abrangem igualmente as zonas de montanha: a política no sector da água e a política agrícola comum.

3.2.4.1. No respeitante ao recurso que constitui a água, convém salientar que a montanha é a principal fonte de produção e que, nesta qualidade, deverá ser objecto de medidas de preservação para garantir a sua qualidade e abundância; deste modo, é legítimo compensar ou indemnizar os constrangimentos que possam surgir ao nível local.

3.2.4.2. São numerosas as medidas da PAC que abrangem as montanhas (para além dos subsídios compensatórios de desvantagem natural), constituindo instrumentos relevantes para apoiar a agricultura em zonas de montanha: medidas agro-ambientais, florestais, de desenvolvimento rural, regulamentação dos rótulos agrícolas, agricultura biológica, modernização das vertentes, programas *Leader* ...

3.2.5. Constata-se, deste balanço, que, apesar da existência de um conjunto de medidas comunitárias que visam, ou sobretudo, implicam as montanhas, seja de modo efectivo ou potencial, não existe uma política europeia estruturada em relação aos territórios de montanha, constituída de medidas exclusivas em função das suas especificidades e que dêem resposta a uma estratégia deliberada global e coerente. Assim, e nesta óptica, é decisiva a actual reflexão territorial da Comissão bem como a organização do seminário de 17 de Outubro sobre a problemática dos territórios de montanha, que constituirá uma oportunidade para o futuro destes territórios.

3.3. *O contexto internacional*

3.3.1. A montanha tende a tornar-se numa crescente preocupação do direito internacional, particularmente no que respeita à preservação do ambiente de montanha.

3.3.2. A Convenção Alpina, assinada em Berchtesgaden em 1989, e que entrou em vigor em 1998, despertou o interesse da União Europeia pela matéria, mas as dificuldades de negociação e de aplicação de protocolos verdadeiramente operacionais revelam a mecânica demasiado tecnocrática e pouco transparente.

3.3.3. O capítulo 13 da «Agenda 21», adoptada em 1992 na cimeira da Terra realizada no Rio, vincula particularmente os Estados signatários a criarem melhores instrumentos de conhecimento e observação das suas montanhas, e a garantir um controlo da ocupação de terras adequado à boa gestão das altas bacias a jusante; a recente conferência de Joanesburgo (Agosto de 2002), que fará o balanço da «Agenda 21», reiterou compromissos internacionais do Rio neste domínio. A União Europeia deveria, nessa altura, transmitir uma mensagem em prol do desenvolvimento sustentável das populações de montanha cuja aplicação se poderia inspirar designadamente, na declaração final do primeiro fórum mundial das populações de montanha, realizado em Chambéry (França), em Junho de 2000, que se reunirá pela segunda vez em Quito (Equador), de 17 a 22 de Setembro de 2002.

3.3.4. A decisão da Assembleia Geral da ONU, que visa declarar o ano 2002 o Ano Internacional das Montanhas.

3.3.5. Outras iniciativas visam estabelecer, no plano do direito internacional, uma abordagem da montanha que abranja, paralelamente, o desenvolvimento e a protecção; e o caso do projecto de convenção europeia das regiões de montanha, elaborado pelo Conselho da Europa, e sobre o qual o Comité, bem como o Comité das Regiões, recomendam à União Europeia como uma inspiração para uma política europeia das zonas de montanha.

([1]) Parecer do CESE sobre o «Projecto de comunicação da Comissão aos Estados-Membros que fixa orientações para uma iniciativa comunitária sobre a cooperação transeuropeia e destinada a favorecer um desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu». JO C 51 de 23.2.2000, p. 92. Parecer do CESE sobre a «Política europeia para a cooperação transfronteira e a experiência do programa *Interreg*». JO C 155 de 29.5.2001. Parecer do CESE sobre «As PME nas regiões insulares da União Europeia». JO C 149 de 21.6.2002.

([2]) Parecer do CESE sobre «A situação da natureza e a protecção da natureza na Europa». JO C 221 de 7.8.2001.

3.4. *O alargamento*

3.4.1. Enfim, num plano mais comunitário, a montanha constitui, na perspectiva do alargamento, um desafio bastante sensível:

— por um lado, porque entre os países candidatos figuram vários países com importantes zonas e populações de montanha, em alguns casos: Bulgária, Polónia, República Checa, Roménia, Eslováquia, Eslovénia;

— por outro lado, porque as directrizes orçamentais da União a partir de 2007 apresentam o risco de uma drástica redução do montante dos financiamentos comunitários que poderiam beneficiar as zonas de montanha dos actuais Estados-Membros.

3.4.2. Tendo consciência dos imperativos ditados por este contexto, e designadamente das vastas necessidades em matéria de ajudas ao desenvolvimento económico local dos futuros Estados-Membros, não é menos verdade:

— que numerosos territórios da União actualmente beneficiários dos fundos estruturais em razão dos objectivos 1 ou 2 não atingirão, em 2006, o nível de desempenho da média comunitária;

— que uma nova lógica de abordagem dos territórios pela política dos fundos estruturais se torna, por consequência, indispensável, tendo em vista a preservação, numa base necessariamente selectiva, da elegibilidade de alguns territórios que enfrentam dificuldades estruturais particularmente recorrentes e incompatíveis com os princípios fundamentais dos Tratados.

4. **Inserção da montanha na futura política dos Fundos Estruturais**

4.1. *Controlar a evolução dos Fundos estruturais sem provocar rupturas*

4.1.1. Os limites orçamentais não devem conduzir a uma focalização da política dos fundos estruturais do futuro sobre os novos Estados-Membros, por concentrarem as populações com o PIB mais fraco. A amplitude dos desafios do alargamento não deve conduzir a União a desfazer-se do modelo de desenvolvimento que se fixou, em nome de urgências que requerem meios excepcionais e uma acção de nivelamento muito particular; por consequência, é indispensável que os Estados-Membros façam um maior esforço em matéria orçamental em vista do alargamento, dando uma prioridade ao fundo de coesão, de que deveria depender essencialmente esta problemática (o que implicaria, por consequência, uma reorientação das modalidades de intervenção), facilitando deste modo as possibilidades relevantes dos fundos estruturais.

4.1.2. Mesmo que não se preveja a eventualidade de uma «retirada» sistemática das regiões actualmente beneficiárias dos fundos estruturais, é essencial que o nível de PIB de referência para determinar a elegibilidade à política dos fundos estruturais, não exclua artificialmente regiões dos actuais Estados-Membros cujo PIB médio fosse mais elevado devido apenas à adesão de novos países, a fim de não se criar uma obrigação de rever muito por baixo as ambições inicialmente fixadas.

4.2. *Desenvolver uma verdadeira política comunitária de ordenamento do território*

4.2.1. Obrigada a uma maior selectividade, a política regional, actualmente com uma finalidade socioeconómica, poderia, no futuro, inscrever-se numa concepção global de ordenamento do território, tendo em vista a repartição harmoniosa e equilibrada, no território, da população e das actividades, uma ideia que se poderá, aliás, atribuir ao objectivo de «desenvolvimento harmonioso» inscrito nos Tratados, artigo 158.º, Título XVII Coesão económica e social [1].

4.2.2. A definição de princípios e de objectivos de ordenamento do território ao nível comunitário reveste-se de importância crescente, a fim de permitir que a União Europeia desenvolva uma verdadeira acção motriz neste domínio, para além de um simples papel de coordenação. Entre os princípios de organização do território (ou do espaço comunitário) referentes ao desenvolvimento harmonioso, deveriam figurar designadamente:

4.2.2.1. O princípio de uma repartição equilibrada da população e actividades no conjunto do território, o que implica:

— um controlo de concentrações urbanas excessivas, fonte de crises nos domínios do emprego, segurança, ambiente e qualidade de vida, sem pôr em causa a vocação dos sistemas urbanos enquanto principal actor de envergadura das economias nacionais, trata-se, deste modo, de prevenir, mediante instrumentos adaptados, a desvitalização das zonas de montanha em virtude da atracção urbana, quando esta resulte exclusivamente de uma carência de clima empresarial e doméstico em termos de equipamentos e de serviços. Assim, será mais através de uma acção positiva em favor dos territórios de montanha do que de uma penalização da cidade que convirá agir na aplicação deste princípio;

— evitar o deserto e, em concomitância, a «santuarização» da natureza «à americana», incompatível com a história do nosso continente, uma vez que, não obstante raras excepções, a globalidade do território europeu é um espaço modelado pelo Homem;

— a interacção positiva entre actividades humanas e territórios, na medida em que tenham por efeito garantir a preservação, a penetrabilidade, e até mesmo a biodiversidade.

---

[1] «Artigo 158.º — A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.»

4.2.3. Por consequência, a preservação desta relação entre população e território, garante de uma boa gestão do espaço, deverá constituir um objectivo prioritário desta nova política, a qual, deste modo, deverá intervir nos territórios em que aquela relação seja mais fraca ou ameaçada.

4.2.4. Os espaços assim definidos encontram-se submetidos, na generalidade, a desafios territoriais e/ou importantes desvantagens objectivas que esta acção deveria atalhar.

4.2.5. Dispõem igualmente de importantes pontos fortes (que vão de par com os desafios evocados acima); os pontos fortes da montanha inserem-se no valor excepcional do meio de montanha, na qualidade dos seus produtos e do «saber-fazer», que fazem deles territórios de excelência; mas estes pontos fortes só podem ser plenamente valorizados tendo simultaneamente em conta as desvantagens que os rodeiam.

4.3. *Uma política destinada aos territórios menos favorecidos*

4.3.1. Por consequência, os critérios de identificação dos territórios beneficiários dos fundos estruturais europeus (enquanto instrumento de ordenamento do território, e não apenas de desenvolvimento local) deveriam ser os seguintes:

4.3.1.1. interesse colectivo dos territórios em questão: este interesse é função, não só da qualidade do património natural, da estrutura das suas populações, mas também dos serviços, expressos em termos de amenidades, que ambos proporcionam à colectividade (falando da produção de bens de consumo ou de equipamentos estruturais, ou de espaços recreativos, dos potenciais de recursos naturais); é, todavia, essencial não limitar esta abordagem apenas no que se refere aos recursos naturais, e de integrar tanto o valor que os cidadãos dão às amenidades produzidas pela adesão, como o parecer expresso pelas populações locais interessadas;

4.3.1.2. ameaças actuais ou potenciais: a sua existência justificará, em parte, a intervenção pública; estas pressões nos territórios podem ter várias causas, tais como o excessivo acesso (pela população turística, ou pelo trânsito de mercadorias), ou a desertificação causada pelo êxodo rural ou pelo abandono das terras, ou ainda a reflorestação excessiva das paisagens ..., ou ainda os riscos de um desenvolvimento económico desenfreado ...;

4.3.1.3. especificidade das futuras acções: é por essas medidas operacionais a financiar ou a organizar estarem intimamente ligadas à identidade destes territórios assim determinada, e por não serem, em consequência, transmissíveis a outros (como, por exemplo, a prevenção dos riscos naturais para a montanha), que se justifica a aplicação de uma política ou estratégia específica.

4.3.2. Além da montanha, outras categorias de espaços poderiam inserir-se neste enquadramento: as regiões ultraperiféricas, as ilhas, o litoral, as regiões boreais, zonas rurais isoladas, a propósito das quais o Comité proferiu vários pareceres ([1]).

4.3.3. Sendo esta abordagem corrente em certos Estados-Membros (bem como os sistemas dos serviços colectivos em França), é adequado que a União Europeia garanta a harmonização e vele pela respectiva coerência, designadamente no respeitante às perspectivas do SDEC.

4.4. *Conceber de outro modo a riqueza das populações*

4.4.1. Se a futura elegibilidade dos territórios aos fundos estruturais deve, acima de tudo, basear-se em critérios de apreciação física das desvantagens e desafios colectivos que representam, não se deveria, todavia, excluir desta abordagem a apreciação da sua prosperidade, na medida em que esta representa um dos principais instrumentos de avaliação dos resultados desta política. A nova abordagem preconizada pelos fundos estruturais deverá, deste modo, combinar critérios territoriais e critérios socioeconómicos.

4.4.2. Acresce que o critério de avaliação da riqueza local não poderia constituir uma causa de exclusão do benefício de qualquer medida de compensação por desvantagens objectivas e permanentes geradoras de constantes sobrecustos, tal como o ICHN em matéria de desvantagem inerente à montanha.

4.4.3. Mas, para atingir uma melhor eficácia através de uma intervenção pontual onde as necessidades sejam mais prementes, a avaliação da prosperidade dos territórios deveria poder ser efectuada ao nível mais apertado, ou seja, NUTS V (nível municipal), para se ter uma abordagem tão apurada quanto possível da prosperidade dos territórios, sendo de envidar todos os esforços no sentido de uma maior eficiência dos instrumentos estatísticos dos Estados-Membros. Todavia, tendo em conta a morosidade e os riscos de imprecisão de tal abordagem, reveste-se de igual importância garantir, sem discriminação, a elegibilidade das ajudas específicas à montanha, estabelecendo um limite máximo a fim de evitar que constituam, para alguns, um rendimento de situação sem qualquer relação com as fragilidades que devem contrabalançar.

([1]) Parecer do CESE «Estratégia de futuro para as regiões ultraperiféricas da União Europeia», JO C 221 de 17.9.2002. Parecer do CESE «As PME nas regiões insulares da União Europeia», JO C 149 de 21.6.2002. Parecer do CESE «O prolongamento das redes transeuropeias de transporte para as regiões ultraperiféricas e insulares europeias», JO C 149 de 21.6.2002.

4.4.4. Nesta perspectiva, com base na zonagem dos municípios de montanha à disposição da Comissão, poder-se-ia prever a criação de um observatório europeu da montanha.

4.5. *Ir além da compensação das desvantagens*

4.5.1. Permanência e limites do direito à compensação das desvantagens. Um sistema de ajuda directa ao rendimento que compense a desvantagem económica directamente relacionada com a desvantagem física continua a ter legitimidade, enquanto aquela não puder ser corrigida (exemplo: menor rendimento agrícola ligado à qualidade dos solos e ao menor grau de sazonalidade ...), podendo-se, assim, conceber como uma medida transitória de acompanhamento para modalidades de desvantagem, decerto estruturais, mas passíveis de correcção (por exemplo, o encravamento que se pode reduzir através de equipamentos em rede — transportes, NTIC).

4.5.1.1. Assim, é conveniente identificar o conjunto das desvantagens que afectam os territórios, por forma a fazer uma distinção entre os que requerem uma compensação financeira permanente e os que requerem uma acção temporária que contribuirá para as suprimir ou, pelo menos, para as minorar.

4.5.2. Por outras palavras, a montanha espera muito mais uma política que vise a redução física das desvantagens, do que uma política de pura compensação sob forma de rendimento; tal significa o desenvolvimento de acções nos seguintes sentidos:

4.5.2.1. em matéria de equipamentos estruturantes, estes territórios têm de conciliar a livre circulação de mercadorias com a fragilidade dos meios natural e humano. E devem ser dotados dos instrumentos necessários para poderem dar resposta às pressões de que são alvos (designadamente em matéria de transportes intracomunitários), mas igualmente em matéria de paridade com as populações das outras partes do território (ligações locais aos grandes eixos de trânsito ou às redes internet ou ainda uma cobertura de telefonia móvel).

4.5.2.2. em matéria regulamentar, o reconhecimento da especificidade dos territórios de montanha deverá permitir a adaptação de certas regras (designadamente em matéria de normas técnicas) a fim de não obstruir o desenvolvimento de iniciativas e de soluções originais, muitas vezes de dimensão modesta, mas igualmente cruciais no plano local, sem que se coloque a questão, todavia, de uma derrogação que possa conduzir ao enfraquecimento das condições de segurança ou de qualidade. Por outro lado, este tipo de derrogação poderia ainda transformar estes territórios em territórios experimentais cujos ensinamentos poderiam aplicar-se em outros locais.

4.5.2.3. ainda em matéria de regulamentações, a adopção de medidas específicas aplicáveis apenas a estes territórios permitiria aplicar uma discriminação positiva, designadamente para valorizar a respectiva identidade através dos seus produtos específicos e dos seus conhecimentos.

4.5.3. Aliar compensação de desvantagem e contrapartidas. A legitimidade da compensação das desvantagens geofísicas tem menos a ver com uma necessidade de equidade do que com o interesse geral e a contrapartida material que poderá proporcionar à colectividade. Esta contrapartida deverá ser objecto de uma análise global dos objectivos de ordenamento do território que serão fixados.

4.5.3.1. Este princípio abona designadamente a favor do ordenamento da eco-condicionalidade, tal como aplicada nos subsídios compensatórios de desvantagens naturais, porquanto as boas práticas actualmente exigidas para beneficiar do subsídio não têm forçosamente em conta a realidade montanhosa e baseiam-se muito mais numa abordagem agro-ambiental do que no ordenamento do território.

4.5.3.2. Será, assim, a funcionalidade dos territórios que deverá ser o critério de avaliação da contrapartida, fazendo da compensação das desvantagens uma remuneração das amenidades que os territórios proporcionam; entre as principais amenidades que implicam designadamente os territórios de montanha, podem-se citar:

— a produção agrícola e/ou silvícola: grandes consumidoras de espaço, estas duas funções territoriais fundamentais devem conservar, prioritariamente, a sua finalidade económica, justificando, todavia, que possam ser objecto de uma acção de ajuda directa ao rendimento quando a rentabilidade não seja assegurada por forma a garantir a perenidade da sua função de ocupação e preservação do espaço e de prevenção contra os riscos naturais mais graves;

— a segurança: um território em utilização evita as degradações que podem provocar catástrofes naturais com evidentes consequências para os territórios vizinhos; esta dimensão é particularmente evidente na montanha;

— a função paisagística: produto da história e elemento importante do nosso património natural e cultural, a paisagem é reconhecida como uma prestação por si só;

— possibilidade de espaços recreativos: a vocação dos territórios para o acolhimento de visitantes para actividades de lazer, seja turismo ou simples actividade recreativa, é o resultado das qualidades intrínsecas dos territórios; esta funcionalidade deve, todavia, ser objecto de preservação e de acompanhamento, a fim de poder adaptar-se às exigências da procura;

— produção e armazenamento de recursos naturais: se a globalidade dos recursos naturais se encontra necessariamente ligada aos territórios, alguns destes têm, mais do que outros, uma vocação para aquela produção e podem ser considerados reservas a esse respeito: é o caso, designadamente, do ar para a floresta, ou da água para a montanha, que se impõem como os dois principais recursos naturais, tendo em conta os desafios imediatos que representa o consumo, sem portanto ocultar a biodiversidade ...

5. **Por uma política europeia da montanha que seja um modelo**

5.1. Para além desta análise e dos princípios subjacentes para defender e delimitar o campo de aplicação de uma política específica da União Europeia para as zonas de montanha, convirá identificar um certo número de acções a executar com base no direito comunitário em vigor, por forma a atingir este objectivo.

5.2. *Assegurar uma visão comum da montanha*

5.2.1. Em primeiro lugar, é indispensável assegurar uma visão comum da montanha através do reconhecimento da especificidade destes territórios nos Tratados, tal como já existe no artigo 158.º no respeitante à ilhas e regiões periféricas (bem como na declaração 30 da conferência de Amsterdão). Este reconhecimento, que se justifica pelas desvantagens e desafios que afectam estes territórios, poderia ser formulado atribuindo-lhes um direito à solidariedade, bem como o direito à diferença e à experimentação.

5.2.2. Por outro lado, a União Europeia deveria, tal como igualmente sugeriu o Comité das Regiões, adoptar o espírito e o conteúdo do projecto de convenção sobre a montanha do Conselho da Europa, e, designadamente na perspectiva do alargamento, encorajar os Estados-Membros e os países candidatos a seguirem as mesmas vias por forma a garantir uma convergência das políticas nacionais para as montanhas.

5.3. *Execução de uma estratégia assente em três eixos de acção*

5.3.1. Compensação das desvantagens incompreensíveis

Partindo do princípio de que certos aspectos da desvantagem geofísica das montanhas são permanentes e irredutíveis, impõe-se a necessidade de salvaguardar, para a montanha, uma política de compensação desta desvantagem; o que significa uma perenização do sistema ICHN no que respeita aos agricultores de montanha; nesta perspectiva, designadamente no quadro das negociações internacionais no âmbito da OMC, importa garantir um estatuto distinto destas ajudas comunitárias, para que não sejam abrangidas pelos compromissos de redução que serão firmados no termo das negociações comerciais internacionais.

5.3.1.1. Tendo ainda em conta que as limitações e sobrecustos decorrentes da altitude, do declive e do clima, podem igualmente penalizar outros tipos de actividade, tem interesse analisar a eventual extensão deste regime ou a criação de um regime análogo, uma vez que estas actividades se revestem de importância para a animação e salvaguarda destes territórios.

5.3.2. Redução activa dos factores de desvantagem

Tem igual importância o combate aos factores de desvantagem dos territórios de montanha que se podem reduzir de modo substancial, designadamente no que respeita ao encravamento, através da realização de equipamentos estruturantes relevantes; entre estes, convirá salientar a urgência da ligação às redes de novas tecnologias da informação e comunicação que se impõem desde já como o factor determinante da futura competitividade destes territórios.

5.3.2.1. Nesta perspectiva, as ajudas estatais com finalidade regional têm uma vocação de intervenção, designadamente junto das PME, cujo número muito elevado em montanha as tornam numa componente fundamental da economia de montanha, e cujo ambiente (não apenas físico, mas também técnico) apresenta fortes desvantagens em relação às outras partes do território. Assim, o reconhecimento da especificidade dos territórios de montanha pela União Europeia torna-se indispensável, a fim de garantir a conformidade deste tipo de ajudas públicas ao direito comunitário da concorrência.

5.3.2.2. A segurança dos territórios de montanha através de uma política adequada de identificação e prevenção dos riscos naturais constitui igualmente um objectivo importante para permitir o desenvolvimento de uma economia local sem riscos neste domínio.

5.3.3. Valorização da identidade e dos pontos fortes da montanha

Uma acção decisiva e positiva de desenvolvimento dos numerosos pontos fortes da montanha tem tanta importância como as acções de compensação e de redução das desvantagens. A imagem positiva que a montanha reflecte, bem como a qualidade e originalidade dos seus produtos e das suas perícias, constituem, com efeito, um enorme potencial, para o qual convirá desenvolver uma estratégia favorável à sua expansão. No plano imediato, a acção naquele sentido poderia consistir em:

— reconhecer, ao nível comunitário, o termo «montanha», enquanto designação aplicável aos produtos elaborados e condicionados na montanha, o que permitiria, a par da utilização sob forma de IGP ou AOP das indicações geográficas de proveniência referentes à montanha (nomes de cimos ou de vales), reforçar e promover a imagem positiva da montanha;

— contribuir para a coesão das regiões de montanha, encorajando a cooperação entre elas e a respectiva conexão às redes, designadamente através do apoio da vertente C dos actuais programas *Interreg*;

— integrar uma abordagem específica das zonas de montanha nas políticas conduzidas pela UE, através da adopção, tanto quanto necessário, de medidas derrogatórias ou programas específicos, designadamente no cerne de cada um dos objectivos dos fundos estruturais.

— Facilitar o exercício das actividades em zonas de montanha, tendo em conta as particularidades das suas economias, designadamente:

  — mediante a harmonização e simplificação das condições de exercício da pluriactividade,

  — privilegiando o desenvolvimento de serviços de proximidade às empresas,

  — encorajando a criação e o desenvolvimento das PME e do artesanato.

5.4. *Fazer da política para a montanha um modelo de desenvolvimento sustentável e equitável*

5.4.1. Os territórios de montanha da União Europeia souberam demonstrar a sua capacidade de valorizar os seus pontos fortes, sendo todavia, necessária a solidariedade por forma a atenuar as desvantagens que as afectam. Neste momento, requerem um reconhecimento que lhes permita consolidar os princípios fundamentais que lhes permitirão assumir-se plenamente como territórios de autenticidade e de diversificação.

5.4.2. Uma verdadeira estratégia comunitária, tanto no plano regulamentar como financeiro, deverá assim ser aplicada nos territórios de montanha, para lhes garantir as condições de uma relativa autonomia económica, o que é o preço a pagar pela dinâmica sustentável daqueles territórios.

5.4.3. Por isso, essa estratégia deve ter por destinatários principais os habitantes das zonas de montanha, porque são um elo indispensável, quer se trate de pessoas em actividade ou de grupos sociais específicos (mulheres, jovens, idosos), quer porque as acções a levar a cabo neste quadro devem procurar associá-los, começando por uma informação adaptada que lhes permita apreender os objectivos e as medidas.

5.4.4. Num contexto de globalização das questões, tanto económicas como ambientais, os territórios de montanha apresentam-se como um modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo (ou seja, com uma preocupação de darem o seu contributo para uma gestão ponderada dos territórios e dos recursos e com respeito pelos interesses das populações locais) que convirá não só preservar e defender, como também promover, enquanto referência, tanto no respeitante a outros conjuntos territoriais como no plano internacional.

Bruxelas, 18 de Setembro 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 a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho (versão codificada)»

(COM(2002) 336 final — 2002/0131 (COD))

(2003/C 61/20)

Em 19 de Julho de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 137.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu designar relatora-geral do parecer G. Cassina.

Na 393.ª reunião plenária, realizada em 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 68 votos a favor, 0 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. A «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho (versão codificada)» ([1]) é, de facto, a versão codificada das directivas 93/104/CE ([2]) e 2000/34/CE ([3]).

2. O processo de codificação vai ao encontro da necessidade de proporcionar segurança jurídica à legislação da Comunidade, conforme foi preconizado pelo Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992.

3. A simplificação e a codificação dos textos não são problemas de agora, pois já na sua decisão de Abril de 1987, a Comissão deu instruções aos seus serviços no sentido de procederem à codificação constitutiva dos actos jurídicos o mais tardar após a décima alteração aos vários instrumentos jurídicos. A Comissão ([4]) publicou, no ano passado, um programa que tem por objectivo acelerar a codificação do acervo na sua íntegra.

4. Com efeito, a codificação dos textos legislativos é muito oportuna, se possível, a partir das primeiras alterações a que os textos foram sujeitos. No caso da Directiva objecto do presente parecer, a codificação surtirá efeito a partir do momento em que o Tribunal de Justiça se tiver pronunciado em devida altura ([5]) sobre o recurso interposto pelo Reino Unido em 1994, confirmando a base jurídica e alterando o artigo 5.º.

5. A codificação não poderá implicar qualquer alteração substantiva dos actos. O Comité, após exame da proposta, considera que o texto em análise observa plenamente este princípio fundamental, ao combinar de forma racional os textos das duas directivas mencionadas no ponto 1, o que os torna mais claros e não coloca qualquer problema de monta.

5.1. Face ao exposto, o Comité aprova a proposta em apreço e faz votos para que seja rapidamente adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho.

([1]) COM(2002) 336 final.

([2]) «Directiva do Conselho, de 23 de Novembro de 1993, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho».

([3]) «Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 2000, que altera a Directiva 93/104/CE do Conselho relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho, a fim de abranger os sectores e actividades excluídos dessa directiva».

([4]) COM(2001) 645 final de 21.11.2001 «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Codificação do acervo comunitário».

([5]) Acórdão de 18 de Novembro de 1996 (Processo C-84/94).

Bruxelas, 18 de Setembro 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 às condições de trabalho dos trabalhadores temporários»

(COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD))

(2003/C 61/21)

Em 22 de Abril de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 137.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania adoptou o presente parecer em 4 de Setembro de 2002, sendo relatora A. Le Nouail-Marlière.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 19 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 83 votos a favor, 75 votos contra e 12 abstenções, o presente parecer.

1. **Introdução**

1.1. A partir do início dos anos oitenta, o trabalho temporário tornou-se uma componente cada vez mais importante do mercado de trabalho na Europa. Perante este fenómeno, o Conselho e o Parlamento aprovaram algumas resoluções [1], nas quais sublinhavam a necessidade de adoptar uma acção comunitária com vista, nomeadamente, a enquadrar a prática do trabalho temporário e a assegurar a protecção dos trabalhadores em causa. Em 1982, a Comissão apresentava a estas duas instituições uma proposta de Directiva neste sentido, que foi alterada em 1984 e não chegou a ser aprovada.

1.2. Em 1990, a Comissão tinha proposto «um conjunto de disposições fundamentais destinadas a assegurar um mínimo de coerência entre estas diferentes formas de contratos de trabalho atípico: trabalho a tempo parcial, contratos a termo e trabalho temporário [2]».

1.3. Esta iniciativa inscrevia-se no âmbito do programa de acção associado à Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que alvitrava que estas novas condições de vida e trabalho fossem objecto de uma «aproximação no progresso».

1.4. Apenas esta última proposta, que se referia aos trabalhadores temporários e pretendia garantir-lhes as mesmas condições de higiene e de segurança que eram dadas aos trabalhadores da empresa utilizadora, conduziu à aprovação da Directiva 91/383/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1991.

1.5. Perante a ausência de progressos a nível do Conselho relativamente às iniciativas descritas, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 3.º do acordo relativo à política social apenso ao Protocolo n.º 14 em matéria de política social, anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia (novos artigos 137.º e 138.º do Tratado da União Europeia — Diálogo Social). Dois acordos sobre o trabalho parcial e o trabalho a tempo certo, concluídos por três organizações representativas — a UNICE, o CEEP e a CES [3] —, foram aplicados pelas Directivas do Conselho 97/81/CE, de 15 de Dezembro de 1997, e 1999/70/CE, de 28 de Junho de 1999, respectivamente. Esta última valorizava o princípio de não discriminação dos trabalhadores em função do contrato de trabalho.

1.6. Em Maio de 2000, os parceiros sociais decidiram encetar uma nova negociação sobre o terceiro vector da iniciativa lançada pela Comissão, que incidia no trabalho «atípico», na flexibilidade do tempo de trabalho e na segurança dos trabalhadores, em relação, desta vez, ao trabalho temporário. Porém, em 21 de Maio de 2001, reconheceram a inviabilidade de um acordo.

1.7. O ponto de ruptura deu-se no momento de definir os elementos de comparação de uma possível igualdade de tratamento entre um trabalhador temporário e um trabalhador assalariado efectivo da empresa utilizadora de referência, incluindo condições de trabalho e de remuneração, ou de uma igualdade de tratamento entre os assalariados temporários numa mesma agência de trabalho temporário.

1.8. Após 10 meses, a Comissão voltou a exercer o direito de iniciativa apresentando o projecto de Directiva em apreço [4]. O Comité precisa que, para esclarecimento dos aspectos particulares das condições de trabalho e de emprego e da saúde e segurança no trabalho, se podem consultar dois relatórios [5].

---

(1) JO C 2 de 4.1.1980, p. 1 e JO C 260 de 12.10.1981, p. 54.

(2) Três propostas de Directiva do Conselho sobre o trabalho atípico, COM(90) 228 final, de 29.6.1990 e JO C 224 de 8.9.1990, p. 8.

(3) União das Confederações da Indústria Europeia (UNICE). Centro Europeu da Empresa Pública (CEEP). Confederação Europeia dos Sindicatos (CES).

(4) Exposição de motivos, terceira parte, ponto 1.B.

(5) «O trabalho temporário na União Europeia», Donald Storrie, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (2002) e «As novas formas de relações contratuais e suas implicações para a segurança e a saúde no trabalho», Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

1.9. O trabalho temporário, para além da diversidade de situações jurídicas nos Estados-Membros, de que os parceiros sociais e a Comissão estão conscientes, é afectado, sobretudo, por uma diversidade estrutural e social. Com efeito, em países cujas economias nacionais assentam preponderantemente nos serviços, os trabalhadores temporários são, sobretudo, empregados ou quadros nesse sector, constituindo, em alguns casos, a maioria do pessoal temporário. Em outros países, pelo contrário, em que o desenvolvimento industrial ou agrícola depende principalmente de sectores que empregam mão-de-obra «de apoio», a utilização e as condições para recurso ao trabalho temporário são estruturadas de modo diferente. É evidente que, em todos os casos, o trabalho temporário é utilizado para substituir trabalhadores ausentes (doença, maternidade, férias), mas essa já não é a circunstância mais comum em que a ele se recorre. As razões para a sua utilização têm variado, desde o final dos anos oitenta: desde ser a solução para a sazonalidade em alguns sectores agrícolas, agroalimentares ou da grande distribuição até constituir o esquema utilizado para aumentar a «flexibilização» das condições de trabalho de diferentes indústrias, passando pela generalização da produção em função da procura (produção just in time). As recomendações do Comité têm particularmente em conta estas diversas condições, não descurando, porém, os objectivos de «pleno emprego» fixados pelo Conselho de Lisboa.

1.10. O Comité chama ainda a atenção para o facto de as grandes empresas de trabalho temporário que operam no «mercado» europeu serem holdings suíças ou americanas, seguidas de grupos neerlandeses, britânicos, belgas ou franceses ([1]).

1.11. O trabalho temporário atinge, consoante os países e as fontes, 2 a 10 % da população assalariada e 30 a 50 % dos que acedem pela primeira vez ao mercado de trabalho (jovens de menos de 25 anos).

2. **Síntese da proposta de directiva — Preâmbulo e três capítulos sobre as disposições gerais, condições de trabalho e de emprego e disposições finais**

2.1. O âmbito de aplicação da proposta de Directiva abrange o «contrato de trabalho ou a relação de trabalho entre uma empresa de trabalho temporário», identificada como o empregador, e um «trabalhador disponibilizado a fim de trabalhar para uma empresa utilizadora, a quem caberá o controlo», bem como «as empresas públicas ou privadas que exercem uma actividade económica». Podem ser excluídos os «contratos concluídos no âmbito de um programa de formação, de inserção e de reconversão profissionais público específico ou apoiado pelos poderes públicos».

2.2. O artigo 2.º do Capítulo I fixa o objecto da directiva: melhorar a qualidade do trabalho temporário garantindo o cumprimento do princípio de não discriminação relativamente aos trabalhadores temporários e estabelecer um quadro de utilização do trabalho temporário de modo a contribuir para o bom funcionamento do mercado de trabalho. O artigo 3.º estabelece as definições, ao passo que no artigo 4.º são introduzidas cláusulas de reexame das proibições ou restrições nos Estados-Membros.

2.3. No Capítulo II, o artigo 5.º consagra o princípio de não discriminação e de igualdade de tratamento, estabelece quatro derrogações e define as respectivas condições de aplicação.

2.4. O artigo 6.º estipula o acesso dos trabalhadores temporários a lugares vagos efectivos na empresa utilizadora e proíbe que sejam cobrados honorários aos trabalhadores. Determina também que os serviços sociais da empresa utilizadora beneficiem os trabalhadores temporários e que o acesso destes às oportunidades de formação seja definido pelos Estados-Membros ou pelos parceiros sociais.

2.5. O artigo 7.º prevê a representação dos trabalhadores temporários na empresa de trabalho temporário e que eles sejam tidos em conta para o cálculo dos limiares na empresa utilizadora; o artigo 8.º prevê que seja fornecida aos representantes dos trabalhadores nas instâncias representativas da empresa utilizadora informação sobre o recurso ao trabalho temporário na sua empresa.

2.6. O Capítulo III inclui as disposições finais, nomeadamente os requisitos mínimos (artigo 9.º), que estabelecem que não haverá prejuízo para as disposições mais favoráveis em vigor nos Estados-Membros, as melhorias e modificações ao abrigo de convenções colectivas ou acordos e o respeito do nível geral de protecção dos trabalhadores nos domínios abrangidos pela proposta.

2.7. Por fim, os artigos 10.º, 11.º, 12.º e 13.º constituem as habituais disposições.

3. **Observações na generalidade**

3.1. No plano internacional, a Convenção n.º 181 de 1997 da OIT sobre as agências de emprego privadas foi adoptada em 9 de Junho de 1997 e, desde 23 de Março de 2002, ratificada pela Espanha, Finlândia, Itália, Países Baixos e Portugal. Entre os países candidatos à adesão, a República Checa também já procedeu à sua ratificação. A Convenção, ao levantar a interdição de exercício de actividade que se aplica às agências de emprego privadas, visa proteger os trabalhadores que recorram aos seus serviços e precisa o tipo de medidas que os Estados deverão tomar a fim de garantir uma protecção adequada dos trabalhadores temporários. O Comité encoraja os Estados-Membros que ainda o não fizeram a ratificar a referida convenção.

([1]) «Trabalho temporário, diagnóstico e previsões 2002», Institut Xerfi (França).

3.2. A nível europeu, convém recordar o princípio de igualdade de tratamento entre os trabalhadores, nomeadamente, as diferentes directivas e decisões que dizem respeito à não discriminação em razão do sexo, nacionalidade, origem étnica, filiação em grupos, convicções políticas e religiosas, deficiência, idade ou orientação sexual [1] e que são sinal da importante harmonização realizada pela União Europeia neste domínio.

3.3. Convém também lembrar que a Carta Social (revista) do Conselho da Europa, a Carta dos Direitos Fundamentais da OIT e a Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem, bem como as Convenções da OIT ratificadas por todos os Estados-Membros [2] garantem a liberdade sindical e a igualdade no trabalho e no emprego para todos os trabalhadores.

4. **Disposições gerais**

4.1. *Título da directiva*

Por uma questão de coerência com o resto do texto da proposta, o Comité sugere que o título inclua «condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores temporários».

4.2. *Âmbito de aplicação*

4.2.1. N.º 1 do artigo 1.º

O Comité faz notar que a proposta se aplica apenas ao contrato de trabalho, não havendo qualquer referência no âmbito de aplicação ao contrato comercial entre empresas de trabalho temporário e empresas utilizadoras. O Comité considera, no entanto, que as disposições desses contratos respeitantes às condições de disponibilização de trabalhadores temporários não deverão entrar em conflito com as disposições da Directiva em apreço. Importa que isso fique bem claro, quer como excepção ao âmbito de aplicação, quer nas disposições finais, para evitar qualquer incoerência jurídica no direito interno dos Estados-Membros quando da transposição.

4.2.2. N.º 2 do artigo 1.º

O Comité recorda que é vedado a algumas administrações públicas, em conformidade com as respectivas legislações nacionais, recrutarem trabalhadores com contratos temporários, e propõe que as «empresas» públicas sejam diferenciadas das «administrações» públicas, em função da situação em cada país.

4.2.3. N.º 3 do artigo 1.º

O Comité propõe que a redacção deste ponto seja alterada, substituindo «Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, podem prever ...» por «Existindo acordos com os parceiros sociais, os Estados-Membros podem prever ...».

4.3. *Objecto (artigo 2.º)*

Atendendo a que o ponto 1 do artigo 2.º implica consequências humanas e que o ponto 2, pelo contrário, se prende com o aspecto económico do mercado de trabalho, o Comité aprova os princípios de igualdade de tratamento, ou seja, de «não discriminação» de trabalhadores em relação a outros trabalhadores, evocados no preâmbulo e tratados no artigo 5.º da proposta de directiva. Acrescentaria, no entanto, um outro objectivo, que consistiria em elevar o nível das normas e protecções sociais, a fim de reforçar a coesão económica e social.

4.4. *Definições (artigo 3.º)*

4.4.1. «Trabalhador comparável»

A antiguidade aqui referida significa a antiguidade na empresa utilizadora. Para evitar qualquer discriminação, para além das qualificações e competências, deveria ser também contabilizada a antiguidade do trabalhador temporário na profissão, pois, ao recrutar pessoas para um trabalho temporário, é também baseando-se nos certificados de trabalho emitidos que a agência faz a sua escolha. Alguns Estados-Membros estabelecem, por via da respectiva legislação nacional ou de convenções, disposições que mencionam uma «qualificação equivalente, após um período experimental, de um assalariado que ocupe o mesmo posto de trabalho». No entanto, estas disposições não têm em conta a antiguidade dos trabalhadores temporários na profissão ou sector de actividade, o que constitui uma desigualdade de tratamento fundamental decorrente do seu estatuto, que poderia ser corrigida pelos parceiros sociais e ao nível dos Estados-Membros, se a isso a proposta de Directiva os encorajasse.

---

(1) Directiva 2000/78/CE do Conselho que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional — JO L 303 de 2.12.2000, p. 16-22. Directiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — JO L 180 de 19.7.2000, p. 22-26. Decisão 2000/750/CE do Conselho que estabelece um programa de acção comunitário de luta contra a discriminação (2001-2006) — JO L 303 de 2.12.2000, p. 23-28.

(2) Em particular as Convenções n.os 87, 98, 111 e 135.

4.4.2. «Condições fundamentais de trabalho e de emprego»

O Comité verifica que as condições fundamentais de trabalho e de emprego incluem a remuneração (n.º 1, alínea d), ii), do artigo 3.º). Se bem que o artigo 137.º do Tratado CE mantenha as atribuições dos Estados-Membros em matéria de protecção social de base e de direitos à aposentação, o Comité salienta que, em relação aos trabalhadores temporários, esses direitos revelam ser condições fundamentais de trabalho e de emprego tanto no que respeita à aquisição dos direitos e à duração de trabalho necessária para a sua obtenção como à reconstituição dos percursos profissionais que contam para o efeito ([1]). Os Estados-Membros deveriam ser encorajados a, tal como ocorreu em relação à Directiva sobre os contratos a termo, tomarem as medidas complementares para adaptar os regimes de segurança social a esta forma de trabalho, de modo a garantir a igualdade de tratamento, pois a maior parte das discriminações joga com estes elementos (limiares e condições de acesso ao subsídio de desemprego, pagamento das prestações sociais).

4.5. *Reexame das proibições ou restrições (artigo 4.º)*

4.5.1. As disposições do Tratado CE (n.º 6 do artigo 137.º) não permitem que a Directiva proponha uma proibição formal do recurso ao trabalho temporário para substituir trabalhadores que participem num conflito colectivo de trabalho (em particular, greves). O Comité realça, no entanto, que há por parte das empresas o compromisso voluntário de não destacarem trabalhadores temporários em substituição dos trabalhadores envolvidos numa acção colectiva ([2]) e que alguns Estados-Membros incluíram esta proibição na legislação nacional. Este compromisso deveria tornar-se regra tanto para as agências de trabalho temporário como para as empresas utilizadoras.

A Directiva deveria, pois, prever pelo menos disposições que assegurem que o direito à greve não seja negativamente afectado, nomeadamente prevendo a possibilidade de os próprios Estados-Membros e/ou os parceiros sociais adoptarem normas que excluam o destacamento de trabalhadores temporários em empresas cujos trabalhadores estão em greve.

4.5.2. O Comité nota que a proposta de Directiva é vaga a respeito das actuais restrições, cujo reexame está previsto nos termos do artigo 4.º Deveria ser possível não só suprimir, mas também impô-las, se assim o exigirem as condições específicas em alguns sectores da actividade económica. A evolução das novas tecnologias, a saúde e a segurança pública ([3]), bem como o estado actual dos conhecimentos no domínio das biotecnologias não permitem excluir a eventual necessidade de introduzir novas restrições que se revelem indispensáveis entre as revisões. O Comité está a pensar, por exemplo, no tratamento dos resíduos hospitalares e nas ameaças de poluição bacteriológica. Recorda que tanto as disposições que impõem como as que prevêem a supressão de restrições devem também respeitar a Directiva 91/383/CEE do Conselho ([4]), em particular, no atinente às radiações ionizantes.

5. **Condições de trabalho e de emprego**

5.1. *Princípio de não discriminação (artigo 5.º)*

5.1.1. O Comité aprova o princípio de não discriminação, que é conforme às normas relativas aos direitos humanos fundamentais.

Reconhece ser importante para a consecução do objectivo de uma melhor protecção dos trabalhadores temporários consagrar este princípio geral. Lamenta, no entanto, que as derrogações previstas nesse mesmo artigo 5.º neutralizem o princípio de não discriminação.

5.1.2. Quanto à questão dos trabalhadores destacados por empresas de trabalho temporário num Estado-Membro que não aquele por cuja legislação se rege o contrato, o direito aplicável às condições de trabalho e de emprego deverá ser o do território do Estado-Membro onde é efectuada a missão, salvo se for menos favorável que o direito contratual do país de origem.

5.1.3. Relativamente aos trabalhadores assalariados nacionais de um país terceiro destacados no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriços para trabalharem num Estado-Membro diferente daquele em que a empresa que os disponibiliza tem a sua sede social, aplica-se a Directiva «destacamento» ([5]).

5.1.4. O Comité lamenta que o estudo do impacto anexo à proposta de Directiva não aprofunde os efeitos do trabalho temporário e transfronteiriço nos mercados de emprego nacionais (por exemplo, St-Nazaire, em França, Berlim, na Alemanha, e Trieste na Itália) ou regionais (regiões fronteiriças).

5.1.5. É importante assinalar que a dispersão dos trabalhadores temporários não deve ser motivo para considerar a sua representação no diálogo social totalmente independente da dos outros trabalhadores.

([1]) CES 686/2002, de 29 de Maio de 2002, «Opções possíveis para a reforma do regime de pensões».

([2]) CIETT — Confederação Internacional das Empresas de Trabalho Temporário, Código de conduta.

([3]) CES 843/2002 de 17 de Julho de 2002, «Controlo das fontes radioactivas seladas de actividade elevada». CES 1495/2001 de 29 de Novembro de 2001, «Acesso ao mercado dos serviços portuários».

([4]) Directiva 91/383/CE do Conselho, JO L 206 de 29.7.1991, p. 19-21.

([5]) Directiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO C L 18 de 21.1.1997, p. 1-6).

5.1.5.1. O Comité sugere que deve ser esclarecido que a derrogação (n.º 2 do artigo 5.º) respeitante aos trabalhadores temporários ligados à empresa de trabalho temporário por um contrato sem termo incide apenas sobre a remuneração e desde que os trabalhadores em causa recebam um nível de pagamento entre as missões estabelecido por convenção colectiva e/ou definido por legislação.

5.1.5.2. O Comité gostaria que as práticas nacionais mais favoráveis definidas pela legislação ou pelas convenções colectivas continuem a ser aplicadas de um modo mais taxativo do que parece transparecer do n.º 3 do artigo 5.º Considera que não está devidamente definido o que se entende por «um nível de protecção adequado» e sugere que tal só pode ser feito, em última instância, ou pelo TJCE ou pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o que submeteria os trabalhadores temporários e os empregadores a incertezas processuais que poderiam durar anos. O Comité convida a Comissão a esclarecer o modo como este ponto deve ser interpretado, atento o artigo 9.º da proposta ora em apreço. Por exemplo, um «nível de protecção adequado» aceite por organizações minoritárias seria considerado como «motivo suficiente para justificar uma redução do nível geral de protecção dos trabalhadores nos domínios abrangidos pela proposta em apreço».

5.1.5.3. O Comité não é favorável à derrogação definida no n.º 4 do artigo 5.º do projecto de directiva, que exclui efectivamente uma maioria de trabalhadores temporários da aplicação do princípio de não discriminação e institui uma característica de duração discriminatória por natureza e contraditória com aquele princípio.

5.1.6. A derrogação definida no n.º 2 do artigo 5.º — «trabalhadores temporários, ligados à empresa de trabalho temporário por um contrato sem termo, continuam a ser remunerados (...) entre a execução de duas missões» — e a derrogação definida no n.º 4 do artigo 5.º — «série de missões (...) por um período que não ultrapasse as seis semanas» — poderão, se incluídas no direito comunitário, ser introduzidas nos Estados-Membros através de uma revisão da legislação ou das convenções colectivas negociadas pelos parceiros sociais se estes considerarem que tais disposições comunitárias menos favoráveis representam um «nível de protecção adequado» (n.º 3 do artigo 5.º).

5.1.7. A existência de estatuto ou de convenção especificamente aplicável aos trabalhadores temporários ligados à empresa de trabalho temporário por um contrato sem termo não deve impedir que eles beneficiem da aplicação de disposições mais favoráveis em vigor nas empresas utilizadoras.

5.1.8. A liberdade de escolha dos meios leva a que seja confiada aos Estados-Membros a responsabilidade pelo estabelecimento das modalidades de aplicação do princípio de não discriminação, tal como previsto no n.º 6 do artigo 5.º O Comité aprova estas disposições.

5.2. *Acesso a emprego efectivo e de qualidade (artigo 6.º)*

5.2.1. O Comité realça a importância que deve ser dada à integração dos trabalhadores temporários no quadro de pessoal da empresa e aprova o teor do n.º 1 do artigo 6.º como factor de igualdade de oportunidades e de tratamento entre os trabalhadores.

5.2.2. Aprova ainda as disposições contidas no n.º 2, que visam anular os entraves à contratação de um trabalhador temporário pela empresa utilizadora após o termo da sua disponibilização, como forma de evitar que os trabalhadores se mantenham em situação de precariedade [1].

5.2.3. Reconhece que a formação contínua dos trabalhadores temporários deve ser uma responsabilidade partilhada entre a empresa utilizadora e a agência de trabalho temporário em conformidade com as práticas nacionais e que estas podem ser melhoradas pelos Estados-Membros (responsabilidade pública) e pelos parceiros sociais (responsabilidade partilhada) [2].

5.3. *Representação dos trabalhadores temporários (artigo 7.º)*

O Comité realça que deve ser garantida e encorajada a representação dos trabalhadores temporários em conformidade com o princípio universal de respeito da liberdade sindical, pelo que aprova o artigo 7.º

6. **Disposições finais**

6.1. *Requisitos mínimos (artigo 9.º)*

6.1.1. É importante que não haja redução no nível de protecção dos trabalhadores temporários nos países onde eles são protegidos de um modo ajustado às normas que prevalecem nos Estados-Membros e naqueles que, à data da transposição, aplicam já sistemas concertados e equilibrados.

6.2. *Aplicação (artigo 11.º)*

O Comité propõe um novo número 2 no artigo 11.º com a seguinte redacção: «Os Estados-Membros consultarão os parceiros sociais antes de adoptarem qualquer iniciativa legislativa, regulamentar ou administrativa para dar cumprimento à presente directiva».

---

[1] Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social [COM(2000) 368 final — 2000/0157 (COD)].

[2] Parecer do CESE sobre o «Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida» — JO C 311 de 7.11.2001.

7. **Observações finais**

7.1. O Comité considera, por um lado, que o princípio de não discriminação em relação ao trabalhador comparável da empresa utilizadora, que constitui um princípio essencial, corre o risco de erosão devido às derrogações autorizadas pela própria proposta, nomeadamente no n.º 4 do artigo 5.º, em relação aos trabalhadores temporários que efectuem missões na empresa utilizadora por um período que não ultrapasse as seis semanas. Teme que esta derrogação venha, em alguns países, a privá-los da protecção do princípio de não discriminação em relação ao trabalhador comparável da empresa utilizadora. Esta protecção é, em seu entender, essencial não só para garantir a segurança jurídica do trabalhador temporário, mas também para não prejudicar os sistemas convencionais que fixam as condições de trabalho e de remuneração na empresa utilizadora.

7.2. Por outro lado, entende que não pode ser posto em causa o princípio de não discriminação, princípio fundamental dos tratados europeus. Isso será garantido pela formulação do artigo 5.º da proposta de directiva, que afirma «deverão beneficiar de um tratamento pelo menos equivalente ao de um trabalhador comparável da empresa utilizadora, no que se refere às condições essenciais de trabalho e de emprego». Sugere, porém, que, para ser validamente posto em prática pelos Estados-Membros, tendo em conta a diversidade das situações legais e sociais em vigor e o carácter triangular do trabalho temporário, que constitui uma das suas especificidades, seja dada aos Estados-Membros a possibilidade de optarem por aplicá-lo, evitando um sistema de referência de interpretação restritiva ou derrogatória e respeitando as legislações, convenções e práticas nacionais.

7.3. Estas duas recomendações tomam em consideração o objectivo da simplificação das legislações comunitárias proposta pelas instituições europeias [1] e que o Comité já antecipou em três dos seus pareceres [2].

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

---

[1] Comunicação da Comissão sobre o plano de acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador» (COM(2002) 278 final).

[2] Parecer sobre a «Simplificação da Legislação do Mercado Único (OMU)», JO C 14 de 16.1.2001. Parecer sobre a «Simplificação», JO C 48, de 21.2.2002. Parecer sobre a Comunicação da Comissão — «Simplificar e melhorar o ambiente regulador», JO C 125 de 27.5.2002.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

No decurso do debate, foi rejeitada a seguinte proposta de alteração, que recolheu, mais de um quarto dos votos expressos:

(CONTRA PARECER)

O parecer da secção passa a ter a seguinte redacção

«O Comité subscreve o princípio de uma Directiva sobre o trabalho temporário que vise a segurança jurídica do trabalhador temporário e a valorização do potencial de emprego deste sector. Crê, no entanto, que a proposta da Comissão é um mau compromisso.

Quer o Comité sublinhar que o princípio-chave da não-discriminação do trabalhador temporário não está em causa. Considera, não obstante, que o mesmo só pode ser aplicado mediante responsabilização dos Estados-Membros, podendo eles optar por realizar o princípio por referência a um trabalhador comparável da empresa utilizadora ou da agência de trabalho temporário. O mecanismo preconizado no projecto da Comissão traduz-se em considerar, como único sistema de referência, a comparação com o trabalhador da empresa utilizadora. Qualquer outra fórmula é derrogatória e, assim, interpretada restritivamente.

A solução preconizada pelo Comité é ditada pela diversidade de situações jurídicas nos Estados-Membros. A especificidade do trabalho temporário reside no seu carácter triangular. Contrariamente aos contratos a prazo certo, que são relações paritárias, o trabalho temporário põe em presença três parceiros: o trabalhador temporário, a agência de trabalho temporário e a empresa utilizadora. Ora, os Estados-Membros responderam a esta especificidade por diversas opções jurídicas. Daí resulta, no entender do Comité, que se deve deixar uma certa autonomia aos Estados-Membros na aplicação do princípio da não-discriminação, de resto, de modo nenhum constatado. Esta posição do Comité quadra-se, aliás, com o princípio da subsidiariedade.

Enfim, receia o Comité que soluções dirigistas contrariam a promoção do emprego que a Comissão invoca, aliás, como argumento a favor da sua posição. O Comité sublinha, ainda, que o carácter excessivamente minucioso da proposta será fonte de novos ónus administrativos, de que serão as primeiras vítimas as PME do sector.»

Resultado da votação

Votos a favor: 82, votos contra: 90, abstenções: 6.

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade e que altera a Directiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Directiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra--estrutura ferroviária e à certificação da segurança»,**

(COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD))

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/48/ /CE do Conselho e a Directiva 2001/16/CE relativas à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu»,**

(COM(2002) 22 final — 2002/0023 (COD))

— **a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Ferroviária Europeia», e**

(COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD))

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários»**

(COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD)) ([1])

(2003/C 61/22)

Em 21/22 de Fevereiro de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com os artigos 71.º, n.º 1.º, e 156.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Setembro de 2002. O relator foi J. Konz.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 19 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 118 votos a favor, 8 votos contra e 12 abstenções.

1. **Introdução**

1.1. Na resolução sobre o Livro Branco relativo a uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus, de 13 de Janeiro de 1998, o Parlamento Europeu manifestara-se já a favor de uma valorização dos caminhos-de-ferro como meio de transporte prioritário e de uma liberalização gradual do acesso às infra-estruturas ferroviárias europeias, sujeitas a medidas sociais de acompanhamento.

1.2. Por seu lado, o Conselho Europeu estabelecera como objectivo prioritário, em Estocolmo e em Gotemburgo, prosseguir com a reforma do sector ferroviário europeu mediante a elaboração de um segundo pacote de medidas até ao final de 2001.

1.3. A orientação foi dada no Livro Branco da Comissão, de 12 de Setembro de 2001 ([2]). Na estratégia proposta pela Comissão para o restabelecimento do equilíbrio entre os vários modos de transporte, a revitalização do sector ferroviário desempenha um papel fundamental.

1.4. Na opinião da Comissão, apesar das inúmeras experiências positivas, das novas iniciativas no mercado e da reestruturação das empresas ferroviárias estabelecidas há muito, em vários Estados-Membros, o processo de mudança não é tão rápido quanto seria desejável. A Comissão recorda que a quota do sector ferroviário nos transportes terrestres caiu de 35 %, em 1970, para 14 %, actualmente.

([1]) O «segundo pacote ferroviário», apresentado para decisão pela Comissão, compreende igualmente
a) uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada «Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado» (COM(2002) 18 final) e
b) uma recomendação da Comissão de uma decisão do Conselho que autoriza a Comissão a negociar as condições de adesão da Comunidade à Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Internacionais (COTIF) (COM(2002) 24 final),
que o CESE, dada a sua importância, teve em conta no seu parecer.

([2]) COM(2001) 370 final.

1.5. Como condição para outras iniciativas é necessária a transposição para o direito nacional (prazo: 15 de Março de 2003) do 1.º pacote ferroviário, também denominado pacote relativo à infra-estrutura, que abrange as Directivas 2001/12/CE, 13/CE e 14/CE [1]. Estas directivas esclarecem o papel e a responsabilidade dos vários intervenientes no sector ferroviário:

a) as empresas ferroviárias são responsáveis pelo transporte, por comboio, de pessoas e mercadorias;

b) os operadores das vias são responsáveis pela construção de infra-estruturas, manutenção e funcionamento dos comboios, com a maior segurança possível, bem como proporcionar a a) o acesso à infra-estrutura ferroviária em condições claramente definidas, não discriminatórias e adequadas;

c) os órgãos de fiscalização são responsáveis por resolver conflitos entre a) e b).

As relações entre estes três intervenientes devem fazer parte de um quadro legislativo que garanta a transparência das informações prestadas aos operadores, a segurança jurídica das relações contratuais e a neutralidade nas funções fundamentais:

a) concessão de licenças às empresas de transporte ferroviário,

b) repartição das capacidades de infra-estrutura e

c) tarifação da infra-estrutura.

1.6. A Directiva 2001/16/CE [2], relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário convencional, deverá ser integrada neste conjunto de normas.

1.7. Segundo a Comissão, os problemas do sector ferroviário, «que, todavia, ainda sofre do conservadorismo e do proteccionismo de outro século» (uma grande parte do transporte ferroviário internacional é ainda gerido segundo um padrão convencional, nomeadamente, por gestores nacionais que abandonam os comboios e as suas próprias responsabilidades nas fronteiras), deverão ser colmatados continuamente, visando alcançar «um espaço ferroviário europeu integrado».

1.8. Para atingir este objectivo com a maior brevidade possível e aplicar o princípio da livre circulação de serviços, a Comissão propõe que todas as empresas ferroviárias estabelecidas e autorizadas na UE obtenham acesso, em todos os Estados-Membros, à rede ferroviária de serviços de transporte nacionais e internacionais (isto é, serviços de transportes regulares nacionais através de empresas ferroviárias estrangeiras, incluindo a cabotagem: a prestação de serviços de transporte ocasionais num país, combinada com a prestação de serviços transfronteiriços).

1.9. Para o efeito, a Comissão pretende criar as condições para

a) que o nível de segurança no transporte ferroviário europeu seja mantido, visto ser geralmente muito bom, especialmente quando comparado com o seu principal concorrente, o transporte rodoviário;

b) que a interoperabilidade seja impulsionada, uma vez que a insuficiente interoperabilidade da rede ferroviária europeia constitui, a par dos estrangulamentos da infra-estrutura, um dos maiores obstáculos às prestações pan-europeias de serviços ferroviários;

c) que seja criado um espaço ferroviário europeu integrado.

1.10. Para alcançar este objectivo, a Comissão submeteu ao Conselho e ao Parlamento Europeu cinco propostas, sob a forma de medidas legislativas, que, interligadas, constituem um todo e passarão pelo processo legislativo como segundo pacote ferroviário. As lacunas jurídicas e técnicas deverão, assim, ser colmatadas.

2. **Observações na generalidade**

2.1. Dez meses após a entrada em vigor do primeiro pacote ferroviário, o pacote relativo à infra-estrutura, a Comissão apresenta um segundo pacote de medidas.

2.2. Na Comunicação «Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado» [3], que acompanha os textos legislativos, a Comissão determina as três medidas essenciais para a revitalização do sector ferroviário:

a) preços equitativos para todos os modos de transporte na utilização da infra-estrutura;

b) construção de redes transeuropeias de transportes, preferencialmente de ferrovias, e supressão dos estrangulamentos na rede ferroviária europeia;

c) aperfeiçoamento do quadro jurídico.

2.3. O CESE chama ainda a atenção para a importância crucial de uma harmonização das disposições em matéria laboral e social enquanto factor de uma concorrência equitativa entre o transporte ferroviário e o transporte rodoviário/marítimo.

Ainda que se divisem alguns progressos após a adopção das Directivas 2000/34/CE e 2002/15/CE, que deverão ser transpostas para a legislação nacional o mais tardar a 1 de Agosto de 2003 e 23 de Março de 2005, os horários de trabalho demasiado longos e os períodos de descanso insuficientes continuarão a fazer parte do quotidiano dos condutores de longas distâncias e do transporte marítimo nacional.

([1]) JO L 75 de 15.3.2001, pp. 1, 26, 51 — Parecer CES, JO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

([2]) JO L 110 de 20.4.2001, p. 1 — Parecer CES, JO C 204 de 18.7.2000, p. 13.

([3]) COM(2002) 18 final.

O CESE considera, assim, que deverá ser promovida e uniformizada a aplicação efectiva das disposições em matéria social e de trabalho mediante controlo e sanções em caso de inobservância.

Num parecer de iniciativa de 25 de Fevereiro de 1987 ([1]), o Comité havia já feito a exigência de «harmonizar determinadas disposições sociais no âmbito da legislação dos horários de trabalho entre os vários modos de transporte».

2.4. O segundo pacote ferroviário agora apresentado pela Comissão ocupa-se exclusivamente do terceiro aspecto, o «aperfeiçoamento do quadro jurídico». Na Comunicação da Comissão vem já anunciada a apresentação de um terceiro pacote.

2.5. Na opinião da Comissão, o segundo pacote contém uma série de medidas necessárias e urgentes, para acompanhar a abertura do mercado do transporte internacional de mercadorias por via férrea prevista no primeiro pacote, o pacote relativo à infra-estrutura.

Das medidas propostas, a principal é a que abrange a manutenção do elevado nível de segurança no sector ferroviário, a Directiva relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade.

2.6. É igualmente claro que a ideia de mercado ferroviário europeu não irá para além de um conceito técnico enquanto a interoperabilidade da rede ferroviária europeia não for concretizada. O CESE congratula-se com a adaptação da Directiva relativa à alta velocidade (Directiva 96/48/CE ([2]) à Directiva relativa à interoperabilidade na rede ferroviária convencional (Directiva 2001/16/CE) quanto à importância das qualificações do pessoal, da segurança, da higiene e da protecção da saúde dos trabalhadores, incluindo a consulta aos parceiros sociais. Assim, reconhece-se que a interoperabilidade não só diz respeito a sistemas técnicos, mas também ao pessoal que trabalha no e com o sistema. A definição de qualificações necessárias é, por conseguinte, um aspecto da interoperabilidade do pessoal. Esta abordagem é inteiramente coerente com o processo introduzido pelo Conselho Europeu de Lisboa, que prevê uma ampla participação dos parceiros sociais europeus a todos os níveis.

2.7. Uma Agência Ferroviária Europeia constitui um instrumento útil para acompanhar e apoiar tanto a segurança no sector ferroviário como a concretização da interoperabilidade. Não deverá, no entanto, conduzir a um novo tipo de burocracia que coloca obstáculos em vez de prestar apoio. Só será igualmente eficaz se todos os intervenientes forem tidos em consideração.

2.8. Contudo, a nova proposta de alteração do Regulamento 91/440/CEE ([3]) suscita a questão de saber se faz sentido acelerar a abertura do mercado ao transporte de mercadorias na rede ferroviária europeia. A partir de 15 de Março de 2003, o acesso ao mercado estará aberto ao transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro na Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias, que abrange as ligações ferroviárias internacionais mais importantes, incluindo os serviços de abastecimento de portos. Desta forma, serão abertos nos próximos seis meses 50 000 km, que constituem, ainda assim, 80 % da totalidade da rede ferroviária da UE.

A partir de 15 de Março de 2008, o acesso a toda a rede ferroviária europeia para o transporte internacional de mercadorias será livre e não discriminatório.

2.9. A abertura do mercado, estabelecida pelo pacote relativo à infra-estrutura, é o resultado de um compromisso laborioso entre o Conselho e o Parlamento Europeu. Ficou já claro que os estrangulamentos nas capacidades e uma necessidade de maiores investimentos para atingir a interoperabilidade técnica colocam obstáculos reais. Sabia-se igualmente que era necessário encontrar mais medidas no âmbito da segurança do transporte ferroviário e da interoperabilidade do pessoal.

2.10. A este respeito, o CESE considera que, primeiro, é necessário adquirir experiência na aplicação das medidas de liberalização adoptadas, que só entraram em vigor em 15 de Março de 2001 e que deverão ser transpostas na legislação nacional até 15 de Março de 2003. As propostas apresentadas pela Comissão na «Directiva relativa à segurança ferroviária na Comunidade» ([4]) requerem a reorganização de uma série de competências e responsabilidades, bem como o estabelecimento de novas autoridades e organismos competentes, que têm imediatamente de ser instituídos e de começar a funcionar.

2.11. As outras condições enumeradas na Comunicação da Comissão para um mercado interno ferroviário liberalizado — preços equitativos para todos os modos de transporte na utilização da infra-estrutura, construção de redes transeuropeias de transportes, preferencialmente de ferrovias, e a supressão dos estrangulamentos na rede ferroviária europeia, bem como o aperfeiçoamento do quadro jurídico — devem ainda ser preenchidas. Com o pacote relativo à infra-estrutura, foram tomadas decisões a que as empresas ferroviárias e os ferroviários têm, primeiro, de se adaptar.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Acesso ao mercado — Alteração da Directiva 91/440/CEE* ([5])

3.1.1. A nova alteração proposta pela Directiva 91/440/CEE diz respeito sobretudo à aceleração do processo de liberalização do transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro.

([1]) Parecer de iniciativa «Balanço e perspectives de uma política ferroviária comum», JO C 105 de 21.4.1987, p. 13.
([2]) JO L 235 de 17.9.1996, p. 6 — Parecer CES, JO C 397 de 31.12.1994, p. 8.
([3]) JO L 237 de 24.8.1991, p. 25 — Parecer CES, JO C 225 de 10.9.1990, p. 27.
([4]) COM(2002) 21 final.
([5]) COM(2002) 25 final.

3.1.2. O primeiro pacote ferroviário (pacote relativo à infra-estrutura) em conjunto com o segundo pacote ferroviário requerem, em inúmeros Estados-Membros, uma série de organismos competentes e novas áreas de responsabilidade (a este respeito, ver n.º 1 do artigo 20.º da proposta de Directiva relativa à segurança):

— entidades reguladoras (Directiva 2001/14/CE),

— organismos de tarifação (Directiva 2001/14/CE),

— entidades responsáveis pela repartição (Directiva 2001/14/CE),

— organismos notificados (Directiva 96/48/CE e Directiva 2001/16/CE),

— autoridades responsáveis pela segurança (proposta de Directiva relativa à segurança),

— organismos de investigação das causas de acidentes (proposta de Directiva relativa à segurança),

bem como a Agência Ferroviária Europeia (proposta de regulamento).

3.1.3. O sector ferroviário deverá ser reorganizado a curto prazo. Os peritos concordam que a criação de novas autoridades, a adopção de disposições legislativas e respectiva aplicação e controlo necessitam de vários anos, sobretudo quando se destinam a uma reestruturação completa do sector. Num sector extremamente sensível à segurança, como o do transporte ferroviário, em que todos os dias são transportados milhões de pessoas e de mercadorias, e na ausência de uma política ferroviária e de investimento voluntarista, tal significará custos muitíssimo elevados, o que resultará certamente em grandes dificuldades.

3.1.4. Deverá, sobretudo, dar-se uma atenção especial às condições de segurança.

3.1.5. Com excepção do n.º 2 do artigo 1.º, que propõe a supressão do n.º 2 do artigo 7.º na versão da Directiva 2001/12/CE, todas as outras alterações remetem para a responsabilidade do conceito de uma abertura gradual do mercado ao transporte internacional de mercadorias na rede ferroviária europeia.

3.1.6. A abertura gradual do mercado prevê obrigatoriamente, a partir de 15 de Março de 2003, uma abertura do transporte internacional de mercadorias na Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias, definida no anexo da directiva, e, a partir de 15 de Março de 2008, em toda a rede ferroviária europeia.

3.1.7. A consequência das novas propostas da Comissão seria uma antecipação radical, em um ou dois anos, da abertura do mercado ao transporte internacional de mercadorias em toda a rede ferroviária europeia, em função da duração do processo legislativo. As novas propostas da Comissão incluem ainda a introdução da «cabotagem»: serviços de transporte ocasionais a nível nacional em simultâneo com prestações de serviços internacionais.

3.1.8. A Comissão propõe que, a partir da aplicação da Directiva no direito nacional, todas as empresas ferroviárias estabelecidas e autorizadas na União Europeia obtenham acesso em todos os Estados-Membros à rede ferroviária de serviços de transporte nacionais e internacionais.

3.1.9. O n.º 2 do artigo 7.º da Directiva 91/440/CEE, alterada pela Directiva 2001/12/CE, obriga os Estados-Membros a fixar normas e regras de segurança e a prever a certificação correspondente. Estas disposições constam da Directiva proposta pela Comissão relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade ([1]). Por razões de coerência jurídica, este artigo deverá, consequentemente, ser retirado da Directiva relativa ao acesso ao mercado. Todavia, esta alteração não requer por si só impreterivelmente a alteração das Directivas 91/440/CEE ou 2001/12/CE. Tal pode resultar da Directiva relativa à segurança. Este procedimento é já utilizado no projecto de Directiva relativa à segurança, no artigo 27.º, que propõe uma alteração na Directiva 95/18/CE ([2]).

3.1.10. Em geral, o CESE convida a reflectir sobre o facto de, atendendo

— à necessidade de reestruturação dos sistemas ferroviários nacionais devido às medidas adoptadas no quadro do pacote ferroviário relativo à infra-estrutura,

— ao atraso na adopção e na aplicação das disposições relativas à harmonização das normas de segurança e

— à ausência de harmonização das condições sociais para os trabalhadores transfronteiriços do sector ferroviário,

ser prematura uma aceleração da abertura do mercado neste momento e sem conhecimento das repercussões das medidas já tomadas.

3.2. *Alteração das Directivas 96/48/CE e 2001/16/CE relativas à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu* ([3])

3.2.1. As propostas de alteração a ambas as directivas constituem uma continuação e uma adaptação às experiências até agora feitas e uma harmonização das duas directivas, sobretudo no que se refere à atenção dada às qualificações do pessoal, à segurança, à higiene e à protecção da saúde dos trabalhadores, incluindo a consulta aos parceiros sociais no Comité do diálogo sectorial, introduzido pela Decisão 98/500/CE da Comissão ([4]). Para além disso, o âmbito de aplicação da Directiva relativa à rede ferroviária convencional é alargado a toda a rede convencional. A elaboração das especificações técnicas de interoperabilidade (ETI) é confiada à futura Agência Ferroviária Europeia.

([1]) COM(2002) 21 final.
([2]) JO L 143 de 27.6.1995, p. 70 — Parecer CES, JO C 393 de 31.12.1994, p. 56.
([3]) COM(2002) 22 final.
([4]) JO L 255 de 12.8.1998, p. 27.

3.2.2. No fundamental, o CESE acolhe com satisfação estas adaptações, ainda que aduza observações a determinados artigos, uma vez que a ligação e a interoperabilidade na rede ferroviária europeia permitem um acesso mais fácil a este sistema de transportes e melhor fluidez do tráfego. Contudo, o CESE exige transparência e abertura quanto ao futuro papel da AEIF ([1]), que, neste momento, é o «organismo comum» composto por representantes da UIC, UNIFE e UITP ([2]). Esta questão coloca-se principalmente no quadro da futura Agência Ferroviária Europeia, que será um organismo público com uma missão pública.

3.2.3. O CESE sublinha que a realização da interoperabilidade é um processo moroso e dispendioso, para o qual terão de ser disponibilizados os meios financeiros necessários. A Comissão e os Estados-Membros têm uma responsabilidade fundamental, visto a concretização dos objectivos da política ferroviária europeia depender fortemente dos avanços da interoperabilidade e da supressão dos estrangulamentos.

3.2.4. Há ainda a considerar a diferença nas exigências de interoperabilidade para a rede de alta velocidade e para a rede ferroviária convencional. Em particular, esta caracteriza-se por uma utilização múltipla da infra-estrutura por comboios de passageiros e de mercadorias, ou seja, comboios de velocidades, composição e tonelagem diferentes. Para além disso, o transporte de mercadorias perigosas faz-se exclusivamente na rede ferroviária convencional.

3.2.5. Alteração da Directiva 96/48/CE

3.2.5.1. N.º 1 do artigo 1.º (alteração do artigo 1.º)

O âmbito de aplicação é alargado à manutenção dos elementos da rede de alta velocidade, o que, consequentemente, também se aplica às qualificações e às condições sanitárias e de segurança do pessoal. O artigo 1.º deverá, por conseguinte, ser completado no que se refere ao pessoal encarregado da manutenção.

3.2.5.2. Alínea a) do n.º 3 do artigo 1.º (alteração do n.º 1 do artigo 5.º)

Não fica claro o que se deve entender por eventuais especificações técnicas para o transporte de mercadorias de valor elevado ou para as aplicações destinadas à ligação do sistema ferroviário de alta velocidade aos aeroportos. Um esclarecimento seria aqui necessário.

3.2.5.3. Alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º (alteração da alínea h) do n.º 3 do artigo 5.º (novo)

Os factores «qualificações, higiene do trabalho e segurança do pessoal» não constam da Directiva 96/48/CE. É urgente colmatar esta lacuna. As ETI, já adoptadas no quadro da Directiva 96/48/CE, deveriam ser revistas ou completadas à luz destes factores.

3.2.5.4. N.º 4 do artigo 1.º (alteração do n.º 7 do artigo 6.º)

O CESE congratula-se com a consulta dos parceiros sociais sobre as questões que dizem respeito ao pessoal. Contudo, esta consulta não deveria fazer-se apenas no final da elaboração das ETI em questão. A elaboração das normas de qualificação, saúde e segurança a nível europeu é uma tarefa de grande envergadura e que não exige tanto perícia técnica como perícia em matéria de pessoal e de emprego. Assim, no âmbito do «Comité do diálogo sectorial», os parceiros sociais europeus deveriam participar em todo o processo de elaboração.

3.2.5.5. N.º 8 do artigo 1.º (alteração do n.º 3 do artigo 14.º)

Aqui é necessário especificar as situações em que se trata do gestor das infra-estruturas e as em que se trata da empresa ferroviária. Deve, ainda, ser especificado qual o organismo estatal competente.

3.2.5.6. N.º 16 do artigo 1.º (aditamento ao n.º 1 do artigo 22.º — A)

No que se refere ao registo das infra-estruturas, deve ser clarificado se se trata de uma classificação da infra-estrutura ou de um registo de todos os pormenores técnicos da infra-estrutura.

3.2.6. Alteração da Directiva 2001/16/CE

3.2.6.1. N.º 2 do artigo 2.º (aditamento de um n.º 3 ao artigo 1.º)

Este número deveria ser completado no sentido de, a partir de 1 de Janeiro de 2008, ser elaborado e publicado um inventário da infra-estrutura ferroviária convencional em questão.

3.2.6.2. N.º 5 do artigo 2.º (relativo ao n.º 9 do artigo 6.º)

A consulta dos parceiros sociais não deveria realizar-se só após a apresentação de um projecto das ETI já concluído, devendo garantir-se a participação daqueles durante todo o processo de elaboração das ETI.

([1]) AEIF: Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire.
([2]) UIC: Union internationale des chemins de fer. UNIFE: Union des industries ferroviaires européennes. UITP: Union Internationale des Transports publics.

3.3. *Proposta de Directiva relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade* [1]

3.3.1. O CESE congratula-se com a Directiva relativa à segurança, apresentada pela Comissão, que constitui uma das condições imprescindíveis para garantir a maior segurança possível no transporte ferroviário num mercado interno europeu. A análise da proposta da Comissão suscita três questões em especial:

a) As disposições propostas referem-se, em grande parte, às medidas que deverão, antes de mais, ser aplicadas nos Estados-Membros. Só numa segunda fase (a Comissão propõe um período de 5 anos após a entrada em vigor da directiva), será possível pensar numa harmonização europeia dos objectivos e procedimentos de segurança ou numa licença de segurança europeia. Contudo, os diferentes âmbitos devem ser sujeitos de imediato ao reconhecimento mútuo, como do pessoal empregado (n.os 1 e 2 do artigo 12.º, onde «maquinistas» tem de ser correctamente substituído por «condutores de locomotivas»), bem como uma parte da certificação da segurança (alínea a) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 10.º). Suscita-se aqui a questão das lacunas e das divergências no conceito de segurança europeu.

b) A própria Comissão fundamenta-se em declarações de especialistas em segurança, segundo os quais uma maior desintegração do sistema roda-carris, bem como da respectiva superestrutura organizadora e reguladora, acarreta riscos muito grandes, e que, por isso, consideram necessária uma cooperação clara e inequívoca de todos os intervenientes. Não deverá ser esquecido que as disposições legislativas comunitárias põem em causa o funcionamento actual e que, assim, pesa sobre o legislador uma grande responsabilidade no que se refere à constituição cautelosa e cuidada do quadro de segurança.

   Contudo, a Comissão salienta também que as experiências dos Estados-Membros que separaram totalmente a gestão das infra-estruturas e a gestão do transporte indicam que esta divisão de responsabilidade operacional pode, de facto, ser aplicada sem ameaçar a segurança do sistema.

c) A importância do pessoal, das respectivas qualificações e de outras capacidades para a segurança é reconhecida em várias partes da Directiva relativa à segurança, mas também nas directivas relativas à interoperabilidade e no regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia. Contudo, é atribuída uma importância secundária aos representantes dos trabalhadores nacionais e europeus. Na Directiva relativa à segurança, os parceiros sociais europeus não são sequer mencionados. Na Directiva relativa à interoperabilidade e no regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia reconhece-se-lhes tardiamente um papel consultivo. Tal não é, de todo, suficiente.

3.3.2. As disposições da Directiva relativa à segurança têm de ser analisadas muito detalhadamente e controladas com regularidade.

3.3.3. O CESE faz em particular as seguintes observações e recomendações quanto à proposta de Directiva relativa à segurança:

3.3.3.1. A Comunidade Europeia deverá definir um objectivo próprio relativamente ao nível de segurança dos caminhos-de-ferro no mercado interno ferroviário europeu. Deste modo, a proposta de Directiva deverá ser precedida por um capítulo «Objectivos», no qual se vise atingir um nível de segurança tão elevado quanto possível.

3.3.3.2. Alínea c) do artigo 3.º «Empresa ferroviária»

A definição de empresas ferroviárias deveria ser idêntica à definição da Directiva 91/440/CEE na versão da Directiva 2001/12/CE, de 15 Março de 2001, número 4 do artigo 1.º Tal é necessário por razões de clareza jurídica. No caso de as disposições da Directiva relativa à segurança serem aplicáveis às empresas sem licença, dever-se-ia indicá-lo claramente num parágrafo especial.

3.3.3.3. Alínea k) do artigo 3.º «Acidente grave»

Aqui devia figurar uma definição de «quase acidentes», como indicados no anexo. Para a prevenção de acidentes, é importante ter os «quase acidentes» em conta.

3.3.3.4. N.º 1 do artigo 4.º «Promoção e reforço da segurança ferroviária»

Também neste número se deveria estabelecer, para os Estados-Membros, o objectivo de alcançar um nível de segurança tão elevado quanto possível. A prevenção dos acidentes deveria ser um objectivo geral. A proposta da Comissão estabelece como prioridade a prevenção de acidentes graves. É importante formular estas exigências elevadas como objectivo geral, uma vez que o artigo 5.º — Objectivos comuns de segurança (OCS) e métodos comuns de segurança (MCS) — prevê a definição dos níveis de segurança mínimos harmonizados, expressos em critérios de aceitação de riscos e atendendo aos custos e aos benefícios. Num mercado interno de 15, ou mais, aceitações nacionais distintas, poderia correr-se o risco de nos guiarmos pelo mínimo denominador comum.

3.3.3.5. Segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 4.º

Os gestores da infra-estrutura e as empresas ferroviárias não são apenas responsáveis pela segurança dos utentes, clientes e terceiros, mas têm também de ser responsáveis pela segurança do próprio pessoal. Este grupo de pessoas, tomado em consideração na alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º, deveria ser acrescentado.

[1] COM(2002) 21 final.

3.3.3.6. Artigo 5.º «Objectivos comuns de segurança e métodos comuns de segurança»

Este artigo descreve uma abordagem teórica que deixa muitas perguntas em aberto. Os objectivos comuns de segurança e os métodos comuns de segurança deveriam ser o elemento essencial de um sistema de segurança harmonizado. Os conteúdos ficam totalmente ao critério dos Estados-Membros, devendo ser tentada uma harmonização europeia após cinco anos.

O Comité tem dúvidas quanto à margem de manobra necessária para a formulação dos objectivos de segurança, bem como para a determinação da aceitação de riscos prevista para as análises custos-benefícios. Precisamente as questões da aceitação de riscos e do método e conteúdo das análises custos--benefícios exigem um diálogo europeu entre os parceiros sociais. A questão de primeiro exigir aos Estados-Membros que introduzam os conceitos correspondentes a nível nacional e só então dar início a uma harmonização europeia parece inadequada.

3.3.3.7. N.os 1 e 3 do artigo 9.º «Sistemas de gestão da segurança»

As empresas ferroviárias e os gestores da infra-estrutura devem, sendo cada um responsável por si próprio, aplicar sistemas de gestão da segurança. Fica por esclarecer como assegurar a coordenação, sobretudo nos comboios internacionais, entre os sistemas de gestão da segurança e as medidas de urgência, mesmo quando o gestor da infra-estrutura seja declarado responsável pela coordenação em outras empresas ferroviárias. Tal constitui prática diária numa empresa ferroviária integrada.

3.3.3.8. Artigo 10.º «Certificados de segurança»

N.º 3 do artigo 10.º: Validar certificados de segurança em toda a área comunitária para o capítulo «sistemas de gestão da segurança» suscita preocupações enquanto não estiverem definidos CSM (Common Safety Management = métodos comuns de segurança) harmonizados. Os elementos fundamentais apresentados no anexo III são de carácter muito geral e não oferecem qualquer garantia de compatibilidade com outra rede.

N.º 5 do artigo 10.º: A menção da possibilidade de revogar os certificados de segurança é pertinente. Todavia, a Directiva não apresenta uma lista de critérios para a revogação. O não cumprimento das condições pode conduzir a interpretações completamente diferentes nos diversos Estados-Membros. O que conduz a distorções da concorrência precisamente no caso do livre acesso à infra-estrutura no transporte internacional.

N.º 6 do artigo 10.º: A Agência deveria igualmente ser notificada sobre a concessão dos certificados de segurança previstos pela alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º, devendo então proceder ao registo correspondente.

3.3.3.9. Artigo 11.º «Requisitos aplicáveis aos pedidos»

O início do n.º 2 deveria ser suprimido, a saber, «Para facilitar a criação de novas empresas ferroviárias e a apresentação de pedidos por parte de empresas ferroviárias de outros Estados--Membros». Tal constitui um objectivo político geral, prosseguido pela política comunitária no âmbito da política ferroviária. No quadro da Directiva relativa à segurança, deveria prestar-se a todas as informações necessárias sobre como obter os certificados de segurança.

3.3.3.10. Artigo 12.º «Formação e certificação do pessoal ferroviário»

O n.º 1 estabelece que os maquinistas (dever-se-ia utilizar aqui a designação «condutores de locomotivas») e o pessoal de acompanhamento dos comboios sejam reconhecidos noutro Estado-Membro. Tal como no artigo 10.º, o reconhecimento pode apenas ter lugar uma vez promulgadas normas europeias harmonizadas para o pessoal relacionado com a segurança.

As directivas relativas à interoperabilidade prevêem que, no quadro da elaboração das ETI, se regulamentem também as qualificações profissionais. Consequentemente, o reconhecimento referido no número 1 deveria estar directamente relacionado com a adopção e a aplicação das disposições correspondentes.

No segundo parágrafo do n.º 2 deveriam ser incluídos os conhecimentos sobre as «especificidades técnicas».

No n.º 3 deveria ter-se em atenção que no critério «preço razoável e não discriminatório» se devem incluir os custos decorrentes para as empresas ferroviárias da criação de serviços de formação internos.

3.3.3.11. Artigo 19.º «Estatuto do inquérito»

As alíneas e) e f) do n.º 2 autorizam os responsáveis pela investigação de acidentes e incidentes a interrogar o pessoal ferroviário envolvido ou a ter acesso aos resultados de inquéritos. É necessário garantir ao pessoal interrogado o direito a ser sempre assistido pelos seus representantes sindicais. Os visados deverão ter a possibilidade de rejeitar um primeiro interrogatório no local do acidente.

Uma nova alínea h) deveria prever o acompanhamento psicológico do pessoal aquando de acidentes graves ou de agressões.

3.3.3.12. Artigo 21.º «Realização dos inquéritos»

O n.º 3 prevê inquéritos abertos e a divulgação dos resultados dos inquéritos. Os representantes sindicais do pessoal em questão devem ser sempre incluídos nesta divulgação.

Para além disso, no caso de acidente ou incidente ocorridos num país que não o de residência do pessoal a trabalhar no comboio acidentado, os representantes sindicais, quer do país do acidente quer da empresa de origem, deverão ser informados e envolvidos no processo.

3.3.3.13. Anexo I «Indicadores comuns de segurança»

As agressões verbais e físicas aos condutores de locomotivas podem tornar-se um risco grave para a segurança e devem ser incluídas na enumeração dos indicadores, por exemplo, no capítulo 2 «Incidentes».

3.3.3.14. Anexo III «Sistemas de gestão da segurança»

A realização de um diálogo social na empresa tem de ser parte integrante dos «sistemas de gestão da segurança», tanto no que se refere a riscos de acidentes ferroviários como a acidentes de trabalho.

3.4. *Regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia* [1]

3.4.1. O CESE acolhe com satisfação a criação de uma Agência Ferroviária Europeia como instrumento de apoio técnico para a melhoria da interoperabilidade e como contribuição para a garantia de um elevado nível de segurança no sector ferroviário europeu. Tal constitui uma consequência lógica da importância crescente de garantir uma segurança tão elevada quanto possível no sector dos transportes a nível europeu, também reconhecida nas propostas de uma Agência de Segurança nos sectores do transporte marítimo e da aviação civil.

3.4.2. Artigo 2.º «Tipologia dos actos da Agência»

As competências da Agência limitam-se a pareceres e recomendações à Comissão. O CESE considera que, com a criação da Agência, não deverá ser criada uma nova burocracia que crie novos obstáculos ao sector e que, neste momento, não lhe deveriam ser concedidos poderes de decisão ou competências regulamentares.

3.4.3. Artigo 3.º «Participação dos profissionais do sector»

Este artigo regulamenta a participação dos profissionais do sector na composição dos grupos de trabalho com base no programa de trabalho da Agência Ferroviária Europeia. O CESE congratula-se com tal participação. As competências do sector são indispensáveis à elaboração de pareceres e recomendações adequados.

O CESE entende que os parceiros sociais fazem parte do sector ferroviário, devendo ter as mesmas possibilidades de participação que outros intervenientes. Tal deve ser clarificado no artigo 3.º — sobretudo no contexto de uma referência específica à AEIF, composta pela UIC, UNIFE e UITP, e que apenas unifica competências técnicas.

3.4.4. Artigo 4.º «Consulta dos parceiros sociais»

Este artigo prevê apenas uma consulta dos parceiros sociais após a elaboração de recomendações pela Agência, ou seja, sem a participação, por exemplo, nos grupos de trabalho. A actividade da Agência (sobretudo na aplicação dos artigos 16.º e 17.º, bem como de inúmeras disposições das directivas relativas à segurança e à interoperabilidade) reflectir-se-á largamente tanto em termos sociais como nas condições de trabalho dos ferroviários. Os parceiros sociais deveriam, por conseguinte, ser envolvidos mais cedo e de forma mais ampla.

Deveria ficar claro que a segurança não afecta apenas o lado técnico e organizador, mas também o ambiente de trabalho.

Na redacção da proposta de regulamento, conviria aditar ao primeiro parágrafo: «os parceiros sociais, no quadro do Comité do Diálogo Sectorial, instituído pela Decisão 98/500/CE da Comissão.» [2]

3.4.5. Artigo 7.º «Certificados de segurança»

Uma harmonização dos certificados de segurança para determinados meios de transporte constitui um objectivo a alcançar a longo prazo. Contudo, antes da Agência poder ser incumbida da elaboração de um modelo único de certificados de segurança, as disposições da Directiva relativa à segurança têm, primeiro, de ser adoptadas, transpostas para a legislação nacional e postas em prática. A Directiva relativa à segurança, pelo menos, assim o prevê.

Deveria proceder-se, em primeiro lugar, a uma avaliação com a participação de todos os intervenientes do sector, incluindo os parceiros sociais, o que deveria constar da redacção do regulamento.

3.4.6. Artigo 13.º «Inspecção»

Neste artigo falta referir as consequências, para a Comissão, da inspecção e controlo realizados pelos «organismos notificados» ou dos pareceres da Agência. A Agência deverá desempenhar, no fundo, a função de uma autoridade de controlo?

[1] COM(2002) 23 final.

[2] JO L 255 de 12.8.1998, p. 27.

3.4.7. Artigo 17.º «Qualificações profissionais»

Na elaboração da lista das qualificações dos condutores de locomotivas, as condições físicas e psíquicas e a periodicidade da renovação de certificados são igualmente de grande importância. Para além disso, deve atender-se às qualificações adicionais do pessoal necessárias ao transporte internacional e às actividades para as quais a empresa ferroviária carece de certificados de segurança distintos.

Deve ainda ter-se em conta que a profissão de condutor de locomotivas não é a única relevante para a segurança no transporte ferroviário. No sector ferroviário há uma série de profissões directamente relacionadas com a segurança do transporte ferroviário, por exemplo, o pessoal de acompanhamento dos comboios, os encarregados da circulação ferroviária, os encarregados da composição dos comboios, os chefes dos vagões, os empregados nas oficinas de manutenção, entre outros.

O CESE saúda o intercâmbio de condutores de locomotivas e formadores entre empresas ferroviárias de vários Estados-Membros.

3.4.8. Artigo 24.º «Pessoal»

O CESE acolhe com satisfação o facto de o pessoal da Agência ser constituído por especialistas do sector ferroviário. Neste grupo, deveriam incluir-se (n.º 3 do artigo 24.º, 1.º travessão, da proposta de regulamento) pessoas que disponham de qualificações comprovadas na área da segurança e da protecção da saúde dos trabalhadores no trabalho [1] e na área da formação profissional no sector ferroviário.

3.5. *Mandato de negociação para a adesão da Comunidade Europeia à COTIF* [2]

3.5.1. O CESE apoia a adesão da Comunidade Europeia à Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Europeus (COTIF), de 9 de Maio de 1980, alterada pelo Protocolo de Vilnius, de 3 de Junho de 1999.

3.5.2. Não há quaisquer observações a fazer às disposições do Anexo I da recomendação de decisão do Conselho.

4. **Observações finais**

4.1. O CESE apoia os esforços da Comissão destinados a manter e reforçar o elevado nível de segurança nos caminhos-de-ferro europeus, a impulsionar rapidamente a interoperabilidade, a suprimir os estrangulamentos na rede ferroviária internacional e a garantir a todas as empresas autorizadas para o transporte de mercadorias um acesso livre e não discriminatório à totalidade da rede férrea europeia.

No fundo, trata-se aqui de estabelecer condições importantes para o desenvolvimento do transporte internacional e contínuo de mercadorias na rede ferroviária europeia. A revitalização dos caminhos-de-ferro europeus impõe-se tanto mais que geralmente se reconhece que o aumento previsto do transporte de mercadorias — de 40 % nos próximos 10 anos, sendo que o transporte de mercadorias internacional passará para mais do dobro — não poderá ser assegurado apenas pelas empresas comerciais de transporte rodoviário.

4.2. O CESE está ainda de acordo com a Comissão em como a situação actual no sector dos transportes não é satisfatória nem para a maioria da população, nem para a indústria produtora, e em como os cidadãos em geral não estão dispostos a continuar a suportar os custos sociais do transporte rodoviário: 3,5-5,0 % do produto social bruto de cada Estado-Membro.

Contudo, uma vez que o sector dos transportes é um factor importante da economia global de um país e da UE, o seu funcionamento deverá ser eficiente, fiável, seguro, não prejudicial ao ambiente e económico em termos de energia, para garantir um desenvolvimento equilibrado dos outros sectores económicos, uma configuração proporcionada do espaço e uma evolução harmoniosa da sociedade. Neste contexto, o transporte de pessoas e de mercadorias por via férrea poderia ser uma alternativa, se se revitalizassem os caminhos-de-ferro e se se reactivassem as características específicas das via férreas, tais como segurança, fiabilidade e elevada capacidade operativa no transporte de grandes cargas em longas distâncias.

A solução encontra-se na criação, por parte das entidades públicas, de uma infra-estrutura de forte desempenho e em função da procura, no melhoramento da competitividade do transporte ferroviário e num aumento drástico da qualidade dos serviços oferecidos, bem como na realização de um transporte internacional de A para B sob responsabilidade de uma única empresa ferroviária, bem como com a cooperação ilimitada do pessoal ferroviário, em terra, a nível internacional e nos comboios.

Assim, a segurança deverá, também no futuro, ser a palavra-chave do sector ferroviário.

4.3. Neste sentido, o CESE partilha as preocupações dos especialistas em segurança no sector ferroviário e do pessoal ferroviário encarregado do funcionamento diário deste sector, bem como dos utilizadores, de que uma liberalização forçada poderá conduzir a uma desregulação generalizada. O fraccionamento em pequenas unidades das sociedades ferroviárias nacionais há muito instaladas, a separação de unidades empresariais constituídas num só bloco e de troços das vias, bem como a retirada das entidades públicas aquando de investimentos necessários na infra-estrutura rodoviária e no parque circulante afastar-se-iam do objectivo, por todos fixado, de revitalizar os caminhos-de-ferro europeus, opor-se-iam à continuidade dos comboios internacionais e destruiriam muitas sinergias importantes entre infra-estrutura e funcionamento dos comboios.

---

(1) Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989 — JO L 183 de 29.6.1989, p. 1.

(2) COM(2002) 24 final.

4.4. Segundo esta lógica e de acordo com o princípio da subsidiariedade, decidir sobre o alcance da separação entre infra-estrutura e gestão e a transferência das funções essenciais para uma autoridade independente em conformidade com a Directiva 91/440/CEE deveria permanecer competência dos Estados-Membros.

4.5. O pessoal ferroviário e os sindicatos devem, em geral, ser desde cedo incluídos em todo o processo de garantia da segurança do sector e em reestruturações das respectivas empresas, uma vez que estes temas estão directamente relacionados com o trabalho quotidiano destes trabalhadores.

Os utilizadores e os clientes dos caminhos-de-ferro deveriam também ser consultados ainda numa fase inicial deste processo.

4.6. Em caso de acidente, a prioridade assenta igualmente em analisar as causas, no sentido de evitar futuras tragédias, e não em encontrar um culpado.

4.7. Não só por razões de segurança no transporte em geral, de segurança e de protecção sanitária dos condutores profissionais no transporte rodoviário e dos trabalhadores «móveis» na navegação interna, mas também por razões de igualdade na competitividade com os outros modos de transporte, o CESE continuará a bater-se por uma melhoria das condições de trabalho dos empregados em questão.

O CESE salienta a enorme importância de uma aplicação harmoniosa e rigorosa das normas sociais e exorta a que a Directiva sobre períodos de condução e de descanso no transporte rodoviário (88/599/CEE) seja alterada neste sentido, através da adopção de normas ainda mais severas.

Até o Conselho Europeu de Barcelona, realizado em 15 e 16 de Março de 2002, destacou no ponto 23 das suas Conclusões: «O Conselho Europeu sublinha a importância da segurança no transporte pesado de mercadorias e a necessidade de garantir o cumprimento e o aprofundamento das disposições em matéria social e solicita ao Conselho que conclua os seus trabalhos sobre o projecto de regulamento pertinente até ao final de 2002».

4.8. Enquanto persistirem as distorções sociais da concorrência e não se exigirem preços equitativos e justos pela utilização da infra-estrutura no transporte de mercadorias, a escolha do modo de transporte adequado continuará a depender do preço de expedição mais baixo, o que, inevitavelmente, se reflectirá de forma negativa nos volumes de carga e no emprego nas empresas ferroviárias. Só entre 1990 e 1999, perderam-se metade dos postos de trabalho, que passaram de 1,3 milhões para 694 000, nas empresas ferroviárias nacionais na UE.

O CESE compreende as preocupações dos ferroviários relativamente aos seus postos de trabalho e ao futuro das suas empresas. Por conseguinte, apela aos parceiros sociais no sector ferroviário que levem a cabo, no «Comité do Diálogo Sectorial» da Comissão, e com a ajuda desta, um diálogo social permanente, que também deverá ter lugar nos vários Estados-Membros.

4.9. Neste contexto, o CESE congratula-se com a notificação da Comissão de que apresentará brevemente uma directiva-quadro relativamente ao estabelecimento de uma tarifação equitativa e justa para a utilização da infra-estrutura no sector dos transportes. Ao contrário de outros modos de transporte, a inclusão dos custos associados ao meio-ambiente para o sector ferroviário já está prevista pela Directiva 2001/14/CE. O CESE recorda que o Livro Verde de 1995 e o Livro Branco de 1998 não foram ainda seguidos por quaisquer medidas concretas, imprescindíveis para uma política ferroviária credível.

4.10. O CESE defendeu desde sempre uma concorrência justa entre os vários modos de transporte e uma liberalização, mostrando-se, porém, contra uma forte desregulação do acesso à rede ferroviária europeia, sem nunca negar as vantagens de uma cooperação voluntária, pertinente e transparente entre as antigas e as novas empresas ferroviárias.

4.11. Tal cooperação fomenta, como demonstra o corredor transeuropeu «freightway BELIFRET» (um corredor transfronteiriço e contínuo, criado em Novembro de 1997, para o transporte de mercadorias por caminho de ferro, de Antuérpia (Muizen) até às zonas sul de Espanha e de Itália, via Luxemburgo, Metz e Lyon, com apenas um «balcão único» (one-stop-shop) nos CFL no Luxemburgo), a capacidade das empresas ferroviárias participantes, proporcionando a melhoria da qualidade, a fiabilidade e a segurança do transporte ferroviário. Os serviços de transporte oferecidos correspondem totalmente às expectativas da indústria de expedição, das transportadoras e das empresas de logística.

4.12. A melhoria da qualidade e uma maior orientação dos serviços a favor dos clientes e dos utentes da rede ferroviária são, segundo o CESE, um pré-requisito importante para a revitalização dos caminhos-de-ferro na Europa. A criação de condições justas de concorrência e um forte reforço do transporte intermodal no quadro de uma ampla estratégia de modernização e de inovação nos domínios tecnológico e organizacional constituem a solução para o êxito. O programa *Galileo* ([1]) poderia, neste contexto, ser um elemento-chave prometedor. Todavia, é, primeiro, necessário que haja vontade política, que os meios de investimento necessários estejam à disposição e se haja iniciado a cooperação empenhada dos ferroviários, utilizadores e clientes.

([1]) V. também o parecer CES, JO C 311 de 7.11.2001, p. 19.

4.13. Para o CESE, a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus com um elevado grau de segurança e de fiabilidade mantém-se uma condição importante para o restabelecimento, necessário e urgente, do equilíbrio entre os vários modos de transporte, que é uma condição imprescindível para uma política de transporte sustentável e para a realização do Mercado Comum.

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

(nos termos do artigo 54.º do Regimento)

A proposta de alteração seguinte, que obteve mais de um quarto dos votos, foi rejeitada durante as deliberações:

Ponto 3.1.10

Alterar da seguinte forma:

«O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de aceleração da abertura dos mercados de transporte ferroviário de mercadorias. O momento parece bem escolhido. É necessário um equilíbrio entre, por um lado, concretizar, o mais rápido possível, uma liberalização revitalizante antes que sectores demasiado grandes do sistema ferroviário sejam excluídos por falta de competitividade e, por outro lado, criar o sistema novo e integrado de segurança e interoperabilidade que é necessário. O Comité gostaria de salientar em especial a importância de os Estados-Membros se dedicarem energicamente à tarefa de aplicar as medidas para a harmonização das normas de segurança.»

Justificação

Decorre do texto.

Resultado da votação

Votos a favor: 42, votos contra: 73, abstenções: 18.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador"»

(COM(2002) 412 final)

(2003/C 61/23)

Em 18 de Julho de 2002, a Comissão decidiu, 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 Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 29 de Agosto de 2002, tendo sido relator J. Gafo Fernández.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 83 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Proposta da Comissão**

1.1. A presente comunicação prevê a sistematização dos acordos voluntários comunitários no domínio do ambiente, analisando as suas diferentes características e avaliando as possíveis fórmulas de reconhecimento pelas instituições comunitárias como complemento do processo legislativo tradicional. Esta comunicação deve ser considerada como complementar da comunicação, aprovada em 1996 ([1]), que fazia referência a acordos ambientais voluntários concluídos a nível nacional e que resultou em centenas de acordos voluntários nacionais, especialmente em países como a Holanda e a Alemanha.

1.2. A presente comunicação não pode ser considerada separadamente, devendo, sim, ser analisada em conjunto com as comunicações de 5 de Junho de 2002 sobre «Simplificar e melhorar o ambiente regulador» ([2]) e «Avaliação do impacto» ([3]). Ela inscreve-se, também, nas acções previstas no 6.º programa de acção comunitário em matéria de ambiente.

A comunicação estabelece os requisitos mínimos para os acordos voluntários revestirem «interesse comunitário» (em particular serem compatíveis com as prioridades de acção da Comissão) e serem objecto de algum tipo de reconhecimento comunitário. Define os seguintes critérios:

— Relação custo-eficácia da administração;

— Representatividade;

— Objectivos quantificados e escalonados;

— Participação da sociedade civil na sua elaboração;

— Sistema de vigilância e informação pública;

— Desenvolvimento sustentável;

— Compatibilidade com outros incentivos e acções.

1.3. A fórmula de reconhecimento das instituições comunitárias tem duas vertentes:

1.3.1. No procedimento de «auto-regulação», a Comissão toma conhecimento da existência do acordo voluntário mediante uma recomendação formal ou uma simples troca de correspondência. Contudo, esse reconhecimento não significa que a Comissão renuncie a iniciar posteriormente um procedimento legislativo no mesmo domínio, em especial se o acordo voluntário não cumprir os objectivos previstos.

1.3.2. O procedimento de «co-regulação» parte de uma Directiva especial que se limita a estabelecer os objectivos gerais a alcançar e os sistemas de vigilância e informação pública. As modalidades de consecução estão determinadas num acordo voluntário prévio. Isso implica a sua utilização (como melhor definido na Comunicação sobre «Simplificar e melhorar o ambiente regulador») «sempre que sejam necessárias medidas flexíveis e/ou urgentes, desde que tais medidas não exijam uma aplicação uniforme na Comunidade e não afectem as condições de concorrência».

De qualquer forma, tal como assinalado na própria comunicação, «os acordos ambientais não são negociados com a Comissão», mais especificamente o seu conteúdo e âmbito e o sistema de vigilância e divulgação dos seus resultados.

([1]) COM(1996) 561 final.
([2]) COM(2002) 278 final.
([3]) COM(2002) 276 final.

2. **Observações e propostas**

2.1. O Comité Económico e Social, que sempre se manifestou a favor de melhorar os métodos legislativos, tornando-os menos complexos, mais flexíveis e mais próximos e compreensíveis para os cidadãos da União, aprova a presente comunicação, que pretende apoiar a adopção de acordos ambientais voluntários concluídos a nível comunitário. Espera também que a comunicação, após um curto período de verificação, possa ser alargada a outros domínios da actividade económica e social enquanto alternativa, em determinados casos mais rápida e flexível, a um procedimento legislativo convencional.

2.2. Os acordos voluntários, pela sua própria natureza, devem sempre ultrapassar as normas mínimas juridicamente obrigatórias e em nenhuma circunstância podem estar em conflito com as normas mínimas adoptadas a nível nacional ou comunitário.

2.3. Contudo, o CES considera que esta iniciativa pode ser melhorada em determinados aspectos, tornando-a mais acessível, mais transparente e, especialmente, mais previsível no que toca ao seu resultado final para as principais entidades promotoras dos acordos voluntários. Assim, apresenta as seguintes considerações para alterar a orientação proposta no documento.

2.4. Há que definir melhor o conceito de «partes interessadas». Embora o CES entenda que o referido conceito não se deve limitar exclusivamente ao sector industrial, é, por outro lado, evidente que uma parte considerável dos acordos voluntários terão origem nesse sector. Pela sua própria natureza, são os actores com maiores possibilidades a curto prazo de realizar acções de âmbito comunitário, com alcance suficiente e, portanto, com representatividade e um valor acrescentado que se inscreva nas prioridades da Comissão.

2.5. Proposta 1: No conceito «partes interessadas», diferenciar claramente entre os promotores de um acordo voluntário, tais como o sector industrial, e, eventualmente, outras organizações da sociedade civil, que, pelo contrário, se limitem a desempenhar o seu papel na fase de informação pública dos acordos voluntários.

2.6. A comunicação nunca refere os benefícios dos acordos voluntários para as partes interessadas, salvo uma referência à procura de fórmulas alternativas ao processo legislativo tradicional. Todavia, existem outras vantagens óbvias como as de liderar uma posição aberta e empenhada na defesa do ambiente junto de clientes e cidadãos em geral e, ainda, uma possível inclusão da participação nos acordos voluntários como elemento para atribuição do rótulo ecológico ou do certificado EMAS, ou a sua inclusão formal nos relatórios anuais de auditoria dos mapas financeiros da empresa participante. Do mesmo modo, a participação de uma empresa num acordo voluntário comunitário podia ser um critério positivo de classificação nos concursos públicos para empreitadas de obras públicas e fornecimentos, sempre que a dimensão ambiental do referido acordo voluntário fosse pertinente como critério complementar de adjudicação e o mesmo estivesse em conformidade com as directivas nesse domínio em aprovação pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

2.7. Proposta 2, Certificado de qualidade do ambiente: Assinalar a participação da empresa no acordo voluntário concluído a nível comunitário como um dos factores a considerar na atribuição de rótulo ecológico ou certificado EMAS.

2.8. Proposta 3, Relação com as aquisições públicas: Defender a determinação do mérito que os acordos voluntários possam ter nas aquisições públicas e adjudicação de empreitadas de obras públicas e serviços públicos nas directivas sobre essa matéria actualmente em aprovação pelo Parlamento e pelo Conselho.

2.9. É necessária uma distinção mais clara dos diferentes acordos voluntários em relação à legislação já existente sobre a matéria a que se referem, dado que os acordos voluntários pretendem pôr em prática novas evoluções de carácter geral. Por outro lado, outros acordos voluntários estão orientados para problemas sectoriais específicos para os quais não existe qualquer tipo de legislação prévia, nem vontade imediata da Comissão de a elaborar (que a Comissão define na comunicação como causa justificativa *a priori* para a «não apreciação» do acordo) e, por último, acordos em domínios e aspectos já objecto de legislação e em que o acordo permite melhorar a sua aplicabilidade prática.

2.10. Proposta 4, Modalidades de reconhecimento: Vincular os instrumentos de reconhecimento dos acordos voluntários da seguinte forma:

— Troca de cartas entre a Comissão Europeia e os promotores do acordo voluntário. Aplicável a acordos voluntários em matérias que não hajam sido objecto de legislação prévia e relativamente às quais não haja interesse imediato da Comissão em desenvolver acções legislativas. Este reconhecimento não terá qualquer efeito na concessão do rótuloecológico,na atribuição do certificado EMAS ou no reconhecimento de eventuais méritos na adjudicação de contratos públicos;

— Reconhecimento formal pela Comissão Europeia de um acordo voluntário, nos casos em que a Comissão considera cumpridas todas as exigências, incluindo a possibilidade de antecipar, pelo menos temporariamente, uma actuação legislativa prevista. Este reconhecimento poderá condicionar, segundos modalidades a determinar, a concessão do rótulo ecológico, a atribuição do certificado EMAS e, eventualmente, o reconhecimento de possíveis méritos na adjudicação de contratos públicos;

— Procedimento de co-regulação. Aplicável quando exista legislação prévia na matéria, como forma de flexibilizar e melhorar a sua aplicação a nível nacional e, também, como etapa posterior de acordos voluntários que tenham sido objecto de recomendação formal da Comissão e que, comprovadamente, não realizaram satisfatoriamente os objectivos pretendidos.

2.11. Na opinião do Comité, não se pode ignorar o valor acrescentado para o ambiente de qualquer acordo voluntário potencial, sempre que se garantam os critérios de representatividade e eficácia dos sistemas de vigilância e publicidade. Seria, assim, necessário adaptar os três instrumentos disponíveis a estas situações, de forma a que do estabelecimento de acordos voluntários concluídos a nível comunitário resultassem sempre benefícios para as partes interessadas e os cidadãos.

2.12. Proposta 5, Critérios de funcionamento interno dos acordos voluntários: Incluir como critérios necessários para o reconhecimento dos acordos voluntários os de partilha equitativa do esforço e um sistema interno de penalização dos participantes que, de forma grave e repetida, não cumpram o acordo.

2.13. Por ser restritivo, suprimir a exigência da «relação custo-eficácia da administração» das propostas de acordos voluntários e reforçar os critérios de vigilância e publicidade dos resultados. Desta forma, automatizar-se-á a gestão interna dos acordos voluntários, com as maiores garantias de avaliação externa do seu cumprimento, minimizando o trabalho das instituições comunitárias (Comissão e, eventualmente, a Agência Europeia do Ambiente).

2.14. Proposta 6, Critérios de aprovação: Incentivar a apresentação urgente de uma recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho que estabeleça, de forma exacta e detalhada, os critérios de aprovação dos acordos voluntários, no que se refere à vigilância da consecução dos objectivos, respectiva verificação por uma entidade independente reconhecida e divulgação dos seus resultados, em especial dos acordos voluntários que sejam objecto de recomendação formal ou co-regulação. Deve frisar-se a sustentabilidade administrativa autónoma dos acordos, de forma a excluir as instituições comunitárias da sua verificação.

2.15. É necessário tornar mais transparente a compatibilidade dos acordos voluntários com as regras comunitárias de concorrência, dado que, em determinados casos, o acordo voluntário pode prever acções comuns em domínios tecnológicos, intercâmbio de informações reservadas ou ainda de divulgação conjunta, envolvendo, por vezes, eventuais benefícios fiscais, como referido na comunicação. Assim, parece importante insistir em que os acordos voluntários cumpram as «Orientações sobre a aplicabilidade do artigo 81.º do Tratado CE a acordos de colaboração horizontal» [1].

2.16. Proposta 7, Relação com as regras da concorrência comunitárias: A Comissão Europeia deverá frisar que os acordos devem cumprir as referidas orientações para respeitarem as regras comunitárias de concorrência durante a negociação sectorial ou interna dos mesmos. Essas orientações não excluem eventuais acções da Comissão em caso de violação patente das regras da concorrência.

2.17. Tal como definidos na Comunicação, os procedimentos a seguir, que prevêem uma eventual participação do Parlamento Europeu e do Conselho na fase não legislativa de uma recomendação formal, tornam o processo extremamente complexo e dispendioso, resultando numa rentabilidade muito duvidosa para os promotores do acordo voluntário, o que pode acabar por anular as boas intenções apresentadas pela Comissão na sua comunicação.

2.18. Proposta 8, Fórmula de reconhecimento escrito: Os acordos voluntários que tenham apenas como objectivo final um simples reconhecimento escrito da sua existência pela Comissão (mediante troca de correspondência) podem limitar os critérios de publicidade à publicação do projecto no Jornal Oficial da CE e à abertura de uma página web para as respectivas sugestões. Estas sugestões podem ser incluídas voluntariamente pelos promotores do acordo no seu projecto. As demais exigências devem ser cumpridas da mesma forma que para os outros acordos voluntários que sejam objecto de processo de reconhecimento formal.

2.19. Proposta 9, Fórmula de recomendação formal: Os acordos voluntários que serão objecto de recomendação da Comissão devem ser divulgados da mesma forma que os referidos anteriormente, mas a Comissão deve ser informada sobre as sugestões recebidas e a justificação para a sua inclusão, ou não, no projecto final de acordo voluntário. A Comissão avaliará em pormenor os contributos recebidos e a sua inclusão ou rejeição na proposta final, como elemento suplementar antes da recomendação formal. Isto permitirá evitar, pelo menos em parte, o carácter de não negociação com a Comissão Europeia que os referidos acordos revestem antes de serem aprovados. O Comité não considera necessário que o Parlamento Europeu e o Conselho participem na aprovação dos acordos, dada a não incidência jurídica directa do reconhecimento dos acordos voluntários, sendo essa responsabilidade da competência exclusiva da Comissão Europeia.

---

[1] JO C 3 de 6.1.2001, p. 2.

2.20. Proposta 10, Fórmula de co-regulação: Os acordos voluntários que sejam estabelecidos no âmbito da co-regulação, incluindo a participação do Parlamento Europeu e do Conselho, devem definir logo na proposta de acto legislativo (pela sua natureza, uma directiva) os aspectos a regular de forma directa pela própria legislação e os aspectos em que se solicita um acordo voluntário das partes interessadas para a concretização de determinadas medidas a fim de cumprir os objectivos previstos na directiva. Dado o carácter voluntário dos acordos, será necessário estabelecer medidas adicionais para os casos individuais, destinatários directos da directiva, que renunciem a participar no acordo voluntário concluído a nível comunitário.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Lisboa — Renovar a Visão?»

(2003/C 61/24)

Na reunião plenária de 16 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Lisboa — Renovar a Visão?».

Em conformidade com o n.º 4 do artigo 11.º e o n.º 1 do artigo 19.º , do Regimento, o Comité incumbiu um subcomité da preparação dos correspondentes trabalhos.

O subcomité emitiu parecer em 29 de Julho de 2002, sendo relator Morgan.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 86 votos a favor e 1 abstenção.

1. **Introdução**

1.1. Durante a preparação do Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, a Presidência Portuguesa criou grandes expectativas quanto ao futuro. No parecer elaborado para o Conselho de Lisboa [1], o CESE partilhou o optimismo associado ao evento e apresentou a sua agenda própria.

1.2. Durante o processo de preparação do Conselho Europeu de Barcelona, realizado em Março de 2002, tornou-se evidente que, não obstante ser comummente aceite que os objectivos definidos em Lisboa eram ambiciosos, muitos observadores e participantes consideravam insuficiente o progresso obtido relativamente à agenda de Lisboa.

1.3. O CESE decidiu aguardar o relatório do Conselho de Barcelona antes de apresentar o seu parecer sobre o progresso obtido e a sua perspectiva quanto às prioridades adoptadas.

2. **A Visão**

2.1. A Visão para o Conselho de Lisboa foi expressa de forma eloquente pela Presidência Portuguesa em carta de 17 de Janeiro de 2000 dirigida aos membros do Conselho Europeu. O seguinte extracto foi retirado dessa carta do Primeiro-Ministro António Guterres:

«Um novo período está a abrir-se na construção europeia.

[1] JO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

Apesar da retoma económica, persistem graves problemas sociais como o desemprego, a exclusão social e os riscos de desequilíbrio futuro dos sistemas de segurança social que são, também, a expressão de dificuldades estruturais mais profundas, e que exigem reformas corajosas. Estas dificuldades são acentuadas pelos desafios incontornáveis colocados pela globalização, pela mudança tecnológica e pelo envelhecimento da população. O modelo social europeu só pode ser sustentado pela criação de novos factores competitivos e pela renovação do próprio modelo social.

Há uma questão fundamental que gostaria de colocar como ponto de partida. Um novo paradigma está a emergir: o de uma economia da inovação e do conhecimento. A inovação e o conhecimento estão a tornar-se cada vez mais a fonte da riqueza das nações, das regiões, das empresas e das pessoas. A Europa regista atrasos significativos neste domínio e deveria definir a sua estratégia para construir uma plataforma competitiva, sem ao mesmo tempo deixar de combater os novos riscos da exclusão social. Importa articular a inovação com a inclusão social.

Parece-me que temos as condições para definir um novo objectivo estratégico para os próximos dez anos: fazer da União Europeia, à escala mundial, o espaço económico baseado na inovação e no conhecimento mais dinâmico e competitivo, capaz de elevar os níveis de crescimento económico, com mais e melhores empregos, e com mais coesão social.

Uma estratégia económica e social para renovar as bases do crescimento na Europa deve combinar as políticas macro-económicas e a modernização da protecção social.»

2.2. Antes do Conselho de Lisboa, todos sabiam que esta era uma iniciativa extremamente ambiciosa. De facto, o Conselho definiu uma agenda para um período de 10 anos visando uma renovação económica e social, posteriormente complementada por uma dimensão ambiental. A interacção e a sinergia entre essas três dimensões são essenciais, uma vez que estas são claramente interdependentes. Para explorar plenamente o seu potencial de aumento do crescimento económico e do emprego e ocupar uma posição de vanguarda na região, a Europa terá de conseguir resultados iguais ou superiores aos objectivos estabelecidos no âmbito das três vertentes da estratégia de Lisboa. Na segunda sessão da Comunicação da Comissão — «A estratégia de Lisboa — Acontecer a Mudança» [1] — o quadro 2 mostra os progressos no sentido dos objectivos de Lisboa obtidos nos últimos dois anos. Alguns Estados-Membros já o conseguiram, mas o desafio consiste em colocar a média da UE a esse nível.

2.3. Para contextualizar estes objectivos económicos, eis alguns dados comparativos entre a UE e os EUA. No entanto, devem ser feitas duas advertências: primeiro, que os dados económicos podem não reflectir comparações reais em termos de qualidade de vida e, segundo, que a qualidade da actividade económica também pode variar significativamente por países, em especial se for considerada à luz de padrões de boa governação e responsabilidade social.

2.3.1. A ambição do Conselho de Lisboa é atingir uma taxa de crescimento anual de 3 % ao longo da década. Por contraste com essa meta de um crescimento agregado anual do PIB de 3 %, eis as taxas de crescimento médias anuais percentuais do PIB real durante períodos recentes [2]:

	UE	UEA
1975-1985	2,3	3,4
1985-1990	3,2	3,2
1990-1995	1,5	2,4
1995-2001	2,6	3,9

2.3.2. Estas diferenças relativamente aos EUA contribuíram para um desfasamento significativo entre as taxas de crescimento global durante o período 1992-2000 [3]:

UE-15: 20,7 %;

EUA: 38,7 %.

O desempenho dos Estados-Membros é, neste contexto, variável, sendo o de alguns dos Estados-Membros mais pequeno. Para atenuar essa diferença, é necessário tomar medidas radicais: «reformas corajosas», nas palavras da Presidência Portuguesa.

2.3.3. Um componente importante do PIB é a taxa de emprego. Em 2001, a UE encontrava-se nos 66 % enquanto os EUA estavam nos 75 %. A taxa de emprego num determinado momento é o resultado do aumento do emprego em períodos anteriores. A percentagem do crescimento médio anual ao nível do emprego durante períodos recentes é a seguinte:

	UE	UEA
1975-1985	0,1	2,2
1985-1990	1,4	2,0
1990-1995	− 0,5	0,9
1995-2001	1,2	1,4

[1] COM(2002) 14 final.

[2] *Fonte:* Relatório sobre a competitividade europeia 2001, p. 19.

[3] *Fonte:* Eurostat, 2002.

2.3.4. Esta incapacidade de criar um número suficiente de postos de trabalho está no centro do dilema da UE. Tem de haver maior procura de trabalhadores e o mercado do emprego deverá funcionar efectivamente. A UE não tem poupado esforços no que diz respeito a qualificação da mão-de-obra, qualidade de trabalho e igualdade de oportunidades, mas muito há ainda a fazer para que as pessoas encontrem efectivamente trabalho.

2.3.5. Os factos apresentados em seguida são do conhecimento geral, mas a questão não é abordada de forma eficaz e por isso o problema não é resolvido: o crescimento do emprego no sector empresarial durante o período entre 1980 e 2000 foi de 5 % na UE e de 43 % nos EUA ([1]). A UE não dispõe da mesma dinâmica de criação de emprego e este facto encontra-se no centro do desafio expresso na Visão de Lisboa.

2.3.6. Vale a pena considerar quais as indústrias que contribuem para a criação de emprego. Em comparação com a União Europeia, o sector tecnológico nos Estados Unidos tem contribuído, desde 1985, com uma percentagem maior no sector transformador, divergência que se acentuou ao longo dos anos. Em 1998, por exemplo, o sector tecnológico representava cerca de 35 % do valor acrescentado do sector transformador, contra aproximadamente 24 % ([2]) na União Europeia. Entre 1985 e 1998 a parte destas indústrias aumentou quase 9 pontos percentuais nos Estados Unidos e apenas 1,5 pontos percentuais na União Europeia.

2.3.7. Na UE 69 % dos postos de trabalho e 70 % da produção total dependem do sector de serviços, com um crescimento de 6 % de ambos os valores em relação a 1990 ([3]). Nos Estados Unidos o sector de serviços abarca aproximadamente 74 % dos postos de trabalho e representa 78 % da produção total. No sector dos serviços às empresas as percentagens são:

	UE	UEA
Valor acrescentado	52,3 %	54,8 %
Emprego	46,1 %	53,7 %

2.3.8. Porque existe uma procura crescente de serviços à medida que os rendimentos aumentam, a UE deve assegurar que os objectivos potenciais de emprego associados ao crescimernto do sector dos serviços sejam realizados, o que requer que se eliminem os obstáculos ao crescimento deste sector ([4]).

2.4. Esta necessidade de criar mais postos de trabalho levou o o CESE a declarar no seu parecer para o Conselho de Lisboa que o requisito crucial era adoptar uma perspectiva estratégica da Europa no contexto do novo paradigma: «A actual recuperação económica cíclica poderia ser invocada como desculpa para não se tomar as medidas de fundo que se impõem para que a recuperação cíclica se traduza numa regeneração estrutural que permita um crescimento sustentado do emprego ([5]).»

2.5. Também se afirmou que: «O CES está convicto de que a Europa possui a capacidade de inovação, a criatividade, o conhecimento e a iniciativa necessários para ser bem-sucedida no novo paradigma. Importa, porém, desencadear esse potencial. Os entraves devem ser substituídos por oportunidades e as punições por incentivos. A última década assistiu à liberalização das indústrias europeias; neste momento há que libertar as energias das cidadãs e dos cidadãos europeus.»

2.6. A questão que actualmente está a ser enfrentada na maioria dos Estados-Membros é como atingir esse objectivo. Há que obter o equilíbrio correcto entre segurança social e flexibilidade económica e entre o curto e o longo prazo. Os resultados dos EUA mostram que o desempenho económico e do emprego da UE pode e deve ser substancialmente melhorado. De resto, a Europa tem modelos de como tal pode ser feito nomeadamente nos exemplos de alguns Estados-Membros que igualam ou superam os EUA no emprego e em outras áreas. Como a experiência de alguns países o demonstrou (v.g., Dinamarca, Países Baixos e Suécia), não tem de haver contradição entre um alto nível de protecção social e um elevado nível de emprego. De facto, se — como é objectivo da visão de Lisboa — as políticas económica, social e de emprego se apoiam mutuamente, o tradicional «jogo» entre crescimento e segurança pode contribuir positivamente para consolidar as actuais sinergias.

3. **Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Lisboa — Março de 2000**

3.1. A Visão foi transposta para as Conclusões da Presidência:

«A União atribuiu-se hoje um novo objectivo estratégico para a próxima década: tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.»

3.2. A fim de concretizar este objectivo, foram delineadas duas grandes linhas de acção:

a) preparar a transição para uma economia competitiva dinâmica e baseada no conhecimento;

b) modernizar o Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e estabelecendo um Estado activo — previdência.

([1]) *Fonte:* OCDE 2000.
([2]) COM(2002) 262 final, Capítulo 4, quarto parágrafo.
([3]) Relatório sobre a competitividade europeia — 2002, Capítulo III.
([4]) COM(2002) 262 final, Capítulo 5, sexto parágrafo.
([5]) JO C 117 de 26.4.2000.

3.3. Os itens específicos propostos para preparar a transição da economia foram:

— Uma sociedade da informação para todos

— Criação de um espaço europeu de investigação e de inovação

— Criação de um ambiente favorável ao lançamento e ao desenvolvimento de empresas inovadoras, especialmente de PME

— Reformas económicas com vista a um mercado interno completo e plenamente operacional

— Mercados financeiros eficientes e integrados

— Coordenação das políticas macro-económicas, consolidação orçamental, qualidade e sustentabilidade das finanças públicas.

3.3.1. Estas decisões foram importantes por duas razões: em primeiro lugar, assinalaram a intenção de completar o mercado interno ao nível de todos os sectores a liberalizar; em segundo lugar, no contexto do tema da inovação e do conhecimento, representam um enquadramento para a transformação da economia.

3.4. Os itens específicos propostos para modernizar o Modelo Social Europeu foram:

— Educação e formação para a vida e o trabalho na sociedade do conhecimento

— Mais e melhores empregos para a Europa: desenvolvimento de uma política de emprego activa

— Modernizar a protecção social

— Promover a inclusão social.

3.4.1. A Agenda Social foi desenvolvida no Conselho Europeu de Nice — ver Secção 4 adiante.

3.5. Para além dos dois programas acima referidos, houve a preocupação de pôr em prática as decisões:

— Aperfeiçoar os processos existentes

— Aplicação de um novo método aberto de coordenação

— Mobilizar os meios necessários.

3.5.1. O aspecto notável do processo de Lisboa é a interacção entre Estados-Membros actuando ao nível nacional e a coordenação desta actividade culminando nas Cimeiras da Primavera. Os objectivos foram definidos para serem atingidos através da combinação da pressão exercida pelos pares com uma coordenação aberta, sendo as Cimeiras da Primavera o momento anual de avaliação de progressos. Para a Visão de Lisboa se tornar uma realidade, é fundamental que os Estados-Membros reconheçam esta co-responsabilidade e a necessidade de realizar reformas ao nível nacional.

3.5.2. Para além da coordenação «vertical» entre a UE e os Estados-Membros, é acrescentada uma dimensão «horizontal» através do envolvimento dos parceiros sociais, culminando na cimeira especialmente consagrada às questões sociais anterior à Cimeira da Primavera. Envolver os parceiros sociais também significa envolver as empresas para que estas também desempenhem um papel na concretização da mudança.

3.6. Na perspectiva do CES, a Visão delineada em Lisboa está correcta. O desafio reside em a União conseguir concretizar todas as mudanças previstas, tanto ao nível dos Estados-Membros como ao nível da UE.

4. Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Nice — Dezembro de 2000

4.1. Em Nice, o Conselho aprovou a Agenda Social Europeia que, em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, definiu prioridades concretas de acção para os próximos cinco anos. «Esta Agenda constitui uma etapa determinante para o reforço e a modernização do Modelo Social Europeu». Em Nice, o Conselho também se comprometeu a analisar, em cada reunião a realizar na Primavera, os progressos da Estratégia de Lisboa e a forma como a Agenda está a ser executada. Os parceiros sociais foram convidados a participar plenamente na aplicação e no acompanhamento da Agenda, em particular por ocasião de uma cimeira social anual antes do Conselho Europeu da Primavera.

4.2. Os principais capítulos da Agenda Social são:

— Criar mais e melhores empregos

— Antecipar e aproveitar a mudança do ambiente de trabalho, desenvolvendo um novo equilíbrio entre flexibilidade e segurança

— Lutar contra a pobreza e contra todas as formas de exclusão e de discriminação para promover a integração social

— Modernizar a protecção social

— Promover a igualdade entre homens e mulheres

— Reforçar a vertente social do alargamento e das relações externas da União Europeia.

4.3. O CESE salienta a necessidade de modernizar a protecção social e de estabelecer um melhor equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança no ambiente de trabalho, querendo também sublinhar a responsabilidade individual de trabalhadores e empregadores.

5. **Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Gotemburgo — Junho de 2001**

5.1. Em Gotemburgo, a estratégia de Lisboa foi ampliada:

«O Conselho Europeu aprova uma estratégia para o desenvolvimento sustentável que vem completar o compromisso político de renovação económica e social assumido pela União, que acrescenta à estratégia de Lisboa uma terceira dimensão, de carácter ambiental, e que estabelece uma nova abordagem para a definição de políticas.»

5.2. Os principais temas que apoiam a dimensão ambiental são:

— Uma nova abordagem para a definição de políticas

— Dimensão global

— Estabelecimento de prioridades ambientais

— Integração dos aspectos ambientais nas políticas comunitárias.

O CESE preparou um parecer sobre estratégia de desenvolvimento sustentável, como contributo para o Conselho Europeu de Barcelona ([1]). Com base neste, elaborou um parecer sobre a dimensão global, tendo em vista a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, em Agosto/Setembro de 2002 ([2]).

5.3. As quatro prioridades ambientais definidas são:

— Combate às alterações climáticas

— Assegurar transportes sustentáveis

— Atitude face a ameaças à saúde pública

— Gestão mais responsável dos recursos naturais.

5.4. As prioridades são apresentadas a um nível essencialmente conceptual e multi-disciplinar. Será necessário verificar como podem ser transformadas em iniciativas práticas. Mais do que isso, a verdadeira questão será a «sustentabilidade» das políticas da UE nos campos social, económico e ambiental, bem como o grau de coerência das políticas.

6. **Comunicação da Comissão: A Estratégia de Lisboa — Acontecer a Mudança — Janeiro de 2002**

6.1. Nesta Comunicação a Comissão apresentou a sua avaliação dos progressos obtidos nos dois anos desde Lisboa:

«A consecução dos objectivos de Lisboa exige uma taxa de crescimento sustentado na UE de 3 %. [Os dados do relatório da Comissão apresentam uma taxa de crescimento de 1,6 %.] Dado o actual abrandamento em curso na União Europeia, assume ainda maior relevância o êxito na implementação das reformas conducentes a um aumento continuado da taxa de emprego e da produtividade laboral.

Desde Lisboa, as disparidades no PIB per capita entre a União Europeia e os Estados Unidos permaneceram inalteradas. Segundo os dados mais recentes, o PIB per capita na União era equivalente a 64 % do dos EUA. Cerca de um terço desta disparidade é explicada pelas diferenças em termos de produtividade laboral horária. Os dois terços restantes ficam a dever-se ao número mais reduzido de horas de trabalho anuais por trabalhador e à taxa de emprego inferior na União. Para que estas disparidades sejam substancialmente reduzidas, há que assegurar progressos em todas as frentes da estratégia de Lisboa.»

6.2. Noutro ponto considerava-se que: «O Conselho Europeu de Barcelona assinalará um momento crítico para a estratégia de Lisboa ...».

— A Comissão apresentou já as principais propostas políticas.

— A segunda fase de acordo e de adopção destas políticas está já em curso, mas o êxito ou o fracasso depende largamente do Parlamento Europeu e do Conselho, que devem tomar decisões em áreas fundamentais da estratégia.

— A fase final, em que as políticas aprovadas são aplicadas e começam a produzir efeitos no terreno, apenas agora teve início.

6.3. «No entanto, tal como fica demonstrado no presente relatório, transformar novas políticas em resultados visíveis exige acção por todas as partes envolvidas. Foram já registados importantes sucessos porém, em determinadas áreas cruciais das reformas económicas e estruturais, os progressos têm sido lentos ou decepcionantes.

O Conselho Europeu deve ultrapassar estas "lacunas de concretização" antes que as mesmas se acentuem. Deve ainda dar um sinal de confiança e imprimir um claro impulso político nas áreas onde a necessidade de progressos é mais premente.»

6.4. O CESE nota que após a ênfase dada em Lisboa e em Gotemburgo à aplicação prática das decisões, a Comissão ainda sinta a necessidade de chamar os políticos à responsabilidade. O CESE reconhece, no entanto, os progressos alcançados no colmatar lacunas após a reunião de Barcelona.

([1]) JO C 94 de 18.4.2002.
([2]) JO C 221 de 17.9.2002.

6.5. Os preparativos e as expectativas do Conselho de Barcelona foram toldados pelo facto de um conjunto de países, incluindo a França e a Alemanha, se estarem a preparar para a realização de eleições legislativas. Em Barcelona, os políticos não quiseram tomar posição sobre os assuntos que estavam a ser debatidos nas campanhas eleitorais.

6.6. O CESE saúda a progressiva utilização do método aberto de coordenação e assinala os esforços feitos pelos parceiros sociais no exercício das suas responsabilidades no plano europeu. No entanto, crê o Comité ser essencial para o êxito do método que se faça nos Estados-Membros uma pública e sistemática avaliação dos progressos. O CESE recomenda que a Comissão, na preparação da próxima cimeira da Primavera, efectue uma avaliação da eficácia de tal método.

7. **Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Barcelona — Março de 2002**

7.1. As conclusões centraram-se em dois programas principais:

— manter a dinâmica da nossa estratégia a longo prazo (isto é estratégia de Lisboa);

— desenvolver acções prioritárias em três áreas.

7.2. Manter a dinâmica incluía quatro temas:

— Coordenação das políticas económicas

— Desenvolvimento sustentável

— Um ambiente mais favorável para o espírito empresarial e a competitividade

— Reforço da coesão social — a Agenda Social.

7.3. Uma afirmação na secção sobre coordenação de políticas económicas mereceu especial destaque:

«Os pontos fulcrais serão a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas, a prossecução das reformas necessárias nos mercados de produtos, de capitais e de trabalho, e a coerência com as políticas definidas em cada domínio.» A questão fundamental é como as reformas destacadas em itálico seriam traduzidas em propostas nos Programas de Acção.

7.4. As três Acções Prioritárias são:

— Políticas activas para o pleno emprego — mais e melhores empregos

— Interligação das Economias Europeias

— Uma economia competitiva baseada no conhecimento.

7.5. A primeira Prioridade de Acção incita à criação de políticas activas visando o pleno emprego. Não é discutido o impulso à actividade económica e a procura de emprego. O pleno emprego na União Europeia é o elemento fundamental da Estratégia de Lisboa e constitui o objectivo essencial das políticas económicas e sociais que requer a criação de mais e melhores empregos. É, por conseguinte, necessário continuar a prestar particular atenção às reformas das políticas de emprego e do mercado de trabalho.

7.6. O tema geral de uma Estratégia Reforçada de Emprego é o aumento da empregabilidade e da taxa de emprego; ou seja, melhorar o lado do fornecimento da equação do emprego através de desenvolvimento de competências, inclusão social, etc.

7.7. Há uma linha de orientação específica sobre o funcionamento do mercado de trabalho:

«A fim de alcançarem um equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança, convidam-se os Estados-Membros a avaliar, em consonância com as práticas nacionais, as regulamentações dos contratos de trabalho e, se for caso disso, os custos, com vista a promover a criação de empregos.»

Actualmente, esta questão assume um papel central no debate político numa série de Estados-Membros.

7.8. A segunda Prioridade de Acção implica a Interligação das Economias Europeias. Os temas são:

— Mercados Financeiros (Serviços Financeiros)

— Integrar as Redes Europeias de Energia, de Transportes e de Comunicações

— Serviços Públicos de Qualidade.

7.9. Todos estes temas são desejáveis, embora a sua execução vá enfrentar dificuldades consideráveis. Espera-se que estas medidas estimulem o lado da procura da equação do emprego, embora demorem algum tempo a surtir efeito.

7.10. A terceira Prioridade de Acção é uma Economia Competitiva baseada no Conhecimento. Compreende duas dimensões:

— Educação

— Investigação e Tecnologias de Ponta

Ambas são extremamente desejáveis. A lenta realização do programa de I & D de Lisboa é uma das principais desilusões até à data. O CESE exorta a uma acção prioritária neste campo. No entanto, manifesta uma certa preocupação em relação ao objectivo de I & D 3 % do PIB. Há o perigo de escassez de recursos dos sectores público e privado.

7.11. O Conselho Europeu também tomou decisões para melhoramento dos métodos de trabalho da União. Os preliminares do Conselho de Barcelona demonstraram que são necessários melhoramentos na aplicação do método aberto de coordenação, especialmente na execução do programa de Lisboa no plano nacional.

7.12. A principal questão política é a medida em que o modelo social será reformado. Há dois aspectos. Primeiro, as formas como os sistemas de segurança social encorajam ou desencorajam as pessoas a procurar trabalho. Segundo, as formas como encorajam ou desencorajam os empregadores a criar postos de trabalho. Numa economia social de mercado, ambos os aspectos devem funcionar bem. É necessário combinar de forma equilibrada a segurança com a flexibilidade para os trabalhadores e empregadores. Este é o debate actual que o processo de Lisboa tem de resolver.

8. **Renovar a Visão?**

8.1. O CESE gostaria de destacar mais uma vez os principais pontos da agenda que apresentou no Conselho Europeu de Lisboa, no ponto 3.2 do seu parecer.

8.1.1. Adaptar o modelo social (ou os vários modelos sociais) ao novo paradigma

«Embora mantendo a protecção social, o modelo social, nas suas diferentes manifestações, deve adaptar-se a fim de remover os obstáculos ao emprego, evitar a exclusão social em todos os grupos etários e reforçar a igualdade de oportunidades, especialmente para as mulheres.»

No parecer do CESE para o Conselho de Lisboa, salientou-se a existência de quatro modelos sociais distintos — renano, nórdico, mediterrânico e anglo-saxónico — e que estes produziam diferentes resultados económicos e sociais, numa gama muito alargada de medidas. Na Comunicação da Comissão anterior ao Conselho de Barcelona, o Quadro 2 apresentava o progresso em relação a alguns dos objectivos definidos em Lisboa e também indicava que a média dos três melhores Estados-Membros encontrava-se muitas vezes dentro ou acima dos objectivos para 2010. É esclarecedor analisar quais foram os modelos sociais que produziram estes resultados acima da média. O modelo nórdico parece produzir os melhores resultados, para além de, indubitavelmente, produzir o melhor nível de qualidade de vida. O método aberto de coordenação permite aproveitar o melhor de cada modelo para alcançar maiores níveis de consecução dos objectivos em todos os aspectos.

8.1.2. Formar o público nas tecnologias da Sociedade da Informação

«Para garantir a empregabilidade e evitar a exclusão social há que dedicar especial atenção a cada geração de homens e mulheres.»

Apesar da existência de uma gama alargada de iniciativas significativas, o desfasamento entre as oportunidades de emprego e as capacidades em cada faixa etária continua a ser um obstáculo fundamental à concretização dos objectivos de Lisboa e, em particular, os de pleno emprego.

8.1.3. Popularizar e facilitar o crescimento da cultura da empresa

«Questões centrais são qualificações e empregabilidade para todos, incentivos aos empresários e aos trabalhadores e reconhecimento da importância social e económica da empresa. Por empresários entenda-se os fundadores e gestores das PME, incluindo as empresas da economia social, que explorem novas tecnologias e procurem estabelecer-se em novos mercados.»

No parecer para o Conselho de Lisboa, o CESE estava particularmente preocupado com a constituição e o crescimento de novas empresas enquanto elementos geradores de novos empregos. Naturalmente, há questão global da iniciativa em empresas de diferentes dimensões e na sociedade em geral. Durante os dois primeiros anos após o Conselho de Lisboa, houve uma série de iniciativas da Comissão para criar um ambiente favorável ao lançamento e ao desenvolvimento de empresas inovadoras, especialmente PME. No entanto, persiste a necessidade de estimular e apoiar a cultura e a actividade empresariais.

8.1.4. Auxiliar as empresas já existentes a adaptarem-se ao novo paradigma

Este tema pode envolver mudanças profundas nas empresas. É opinião corrente que a retoma do crescimento da produtividade registada na segunda metade da década de noventa nos EstadosUnidos e em alguns Estados-Membros da UE está directamente ligada à utilização e difusão das tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) que penetram um grande e crescente espectro de actividades económicas [1]. Desempenhando agora as TIC um papel crucial na modernização das nossas economias, é essencial criar condições para que a sua difusão seja a mais ampla possível [2].

---

[1] COM(2002) 262 final, Capítulo 3, segundo parágrafo.
[2] COM(2002) 262 final, Capítulo 3, último parágrafo.

No ponto 29 das Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona exorta-se os parceiros sociais a colocar as suas estratégias ao serviço da Estratégia de Lisboa: «O programa plurianual que apresentarão em Dezembro de 2002 já deverá incluir esse contributo, em especial no que respeita à adaptabilidade das empresas em aspectos como a negociação colectiva, a moderação salarial, o aumento da produtividade, a formação ao longo da vida, as novas tecnologias e a flexibilidade da organização do trabalho».

Entende o CESE que os parceiros sociais devem facilitar estas mutações ao nível empresarial, permitindo assim que as TIC tenham o impacto necessário na competitividade e no crescimento.

Tal como foi salientado em Barcelona, a próxima cimeira da Primavera constituirá um importante marco na matéria.

8.1.5. Adaptar a educação e a formação ao novo paradigma

«Ainda que a educação e a formação sejam centrais no conceito de novo paradigma em geral, e de empregabilidade em particular, é notável que nos EUA o novo paradigma tenha prosperado com base num nível educativo geralmente baixo. Dado o apoio da parte dos governos e das empresas, a UE tem a oportunidade de criar novos postos de trabalho de qualidade assim como em quantidade em resultado de um nível educativo mais elevado. O investimento no capital humano é a base de uma sociedade da inovação e do conhecimento.»

Há várias iniciativas da Comissão ao nível da educação e da formação para a vida e o trabalho na sociedade do conhecimento. Uma vez que se trata de uma questão tão crucial, seria positivo verificar a existência de uma maior concentração e de mais progressos em relação aos indicadores pertinentes na próxima Cimeira da Primavera.

8.1.6. Aproveitar o desenvolvimento sustentável em proveito da inovação e do crescimento

«A adaptação total da economia e da cultura da UE aos princípios e preceitos do desenvolvimento sustentável implica mudanças radicais, uma ruptura radical e inovação tanto tecnológica como comportamental. Estas alterações são convergentes com o novo paradigma.»

O CESE, adoptando uma perspectiva holística, já tinha previsto na Secção 9 do seu parecer para o Conselho de Lisboa a necessidade de integrar as dimensões ambientais e de sustentabilidade. Teria sido conveniente vincar também que a liderança política era importante para a realização das mudanças.

8.2. Apresenta-se em seguida a agenda para o desenvolvimento sustentável proposta pelo CESE no ponto 9 do seu parecer.

«8.2.1. Seria difícil conceber um novo paradigma não harmonizável com o desenvolvimento sustentável. Deverá tratar-se de um "paradigma sustentável" e, para tanto, terá que basear-se na inovação e no conhecimento. Entre as principais preocupações, destacam-se:

— O controlo e a redução dos resíduos e da poluição terrestre, aquática e atmosférica.

— A utilização sustentável da terra e da água, nas suas vertentes agrícola, florestal, hortícola, urbanística, industrial, de transportes, turística e desportiva.

— O desenvolvimento dos recursos combustíveis sustentáveis e o uso de combustível orgânico e de outros recursos naturais limitados.

— Um melhor equilíbrio entre procura e sustentabilidade na produção de alimentos ao nível terrestre e marítimo e uma atenção redobrada à qualidade da cadeia alimentar.

— Um maior equilíbrio entre os transportes público e privado, apoiado numa perspectiva mais racional da ordenação e exploração territorial.»

8.3. O CESE recomenda a estrutura acima apresentada como uma forma de concretizar as prioridades específicas da Comissão, que são mais conceptuais, menos concretas e menos orientadas.

— Combate às alterações climáticas

— Assegurar transportes sustentáveis

— Atitude face a ameaças à saúde pública

— Gestão mais responsável dos recursos naturais.

8.4. Desde o Conselho de Gotemburgo, a Comissão tem introduzido uma série de iniciativas visando acrescentar uma dimensão ambiental. Mais uma vez, o CESE salienta que a questão crucial é a sustentabilidade em todas as dimensões. Neste contexto, reitera-se o afirmado no parecer do CESE sobre sustentabilidade:

«8.4.1. O desenvolvimento de uma base de conhecimentos relevantes fornece os meios para uma melhor gestão da sustentabilidade. Existem oportunidades para a investigação pública e privada, mas as iniciativas de carácter público afiguram-se indispensáveis.

8.4.2. A exploração das tecnologias de protecção ambiental e de desenvolvimento sustentável está a gerar um enorme potencial de criação de emprego.

8.4.3. Para superar o assinalado [no ponto 9.1] será necessário recorrer a todos os tipos de inovações de carácter técnico, industrial, comportamental e cultural. O êxito das inovações conduzirá à revitalização das empresas existentes e à criação de novas e prósperas PME. Os Estados-Membros deverão adoptar as medidas adequadas (incentivos e penalizações) para estimular a inovação.

8.4.4. As perspectivas de um futuro estável e sustentável do ponto de vista económico, ecológico e social melhorarão se for criada e posteriormente desenvolvida uma ampla base de conhecimentos tecnológicos e organizacionais. Um dos pressupostos necessários para tanto é um sistema de inovação funcional e eficaz no qual a interacção entre investigação e educação, entre formação, produção e organização, e entre transferência de tecnologia e política nacional de inovação, assuma formas diversas.

8.4.5. Para tal, é também necessário reforçar, em amplitude e profundidade, a promoção, na Europa, da investigação e do desenvolvimento enquanto embrião e base de inovações futuras ([1]). Paralelamente, há que tornar as oportunidades de emprego nestas áreas aliciantes de forma a ser possível atrair os mais dotados neste domínio e a mantê-los na Europa. Já na formação escolar, haverá que providenciar uma maior oferta, e mais qualificada, para o ensino de disciplinas na área das ciências exactas e naturais (e eventualmente também técnicas).

8.4.6. A Cimeira de Lisboa deveria encarregar a Comissão da responsabilidade de examinar as questões suscitadas no ponto 8.1. [no ponto 9.1 da consulta inicial do CESE] no âmbito dos actuais programas e compromissos da UE, por forma a que o Conselho possa considerar a adopção de outras medidas destinadas a assegurar a sustentabilidade do novo paradigma.»

([1]) Ver também a Comunicação da Comissão «Rumo a um espaço europeu da investigação» (COM(2000) 6 final).

Bruxelas, 18 de Setembro de 2002.

9. **Conclusões**

9.1. No entender do CESE, conseguiram-se progressos significativos em muitas áreas, especialmente naquelas em que a Comissão tem tido a iniciativa.

9.2. Nas áreas que exigem liderança política apenas alguns Estados-Membros têm feito progressos. Em particular, insta os políticos a terem em conta a protecção do ambiente e a sustentabilidade em todas as iniciativas importantes e em todos os âmbitos. A sustentabilidade dos actuais modelos sociais é algo que tem de ser equacionado numa série de Estados-Membros.

9.3. O CESE recebeu a comunicação da Comissão ([2]) «Produtividade: a chave para a competitividade das economias e das empresas europeias». Neste documento, a própria Comissão chama a atenção para o desafio e a importância de realizar os objectivos de Lisboa. O CESE emitirá, a seu tempo, parecer sobre esta comunicação.

9.4. O progresso relativamente ao Conselho de Lisboa depende em grande medida do método aberto de coordenação e dos progressos apresentados em cada Cimeira da Primavera, bem como do envolvimento dos parceiros sociais na cimeira prévia especialmente consagrada às questões sociais. Este processo exige uma apreciação objectiva no contexto da Cimeira da Primavera de 2003, data em que o calendário de Lisboa já terá sido realizado a 30 %. O CESE apresentará um relatório ao Conselho e ao Parlamento antes do Conselho Europeu da Primavera de 2003.

9.5. No parecer para o Conselho de Lisboa, o CESE perguntava se não seria necessário também um novo paradigma para a administração pública, para enfrentar os desafios do novo paradigma. É claramente oportuno colocar de novo essa questão, se pretendemos assegurar a acção necessária para tornar realidade a Visão de Lisboa. O novo modelo deveria ser definido pela Convenção sobre o Futuro da Europa e o Comité exorta-a a agir neste sentido.

([2]) COM(2002) 262 final.

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 patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador»

(COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD))

(2003/C 61/25)

Em 4 de Março de 2002, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2002 de 2002 (relator: D. Retureau).

Em 19 de Setembro de 2002, na 393.ª reunião plenária, o Comité Económico e Social adoptou por 43 votos a favor, 18 votos contra e 9 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução sobre os regimes de propriedade intelectual

1.1. As patentes industriais criam um monopólio de exploração temporário da invenção, com certas condições, em benefício do requerente e dentro dos limites das suas reivindicações. As condições de patenteabilidade geralmente aceites na Europa são aplicáveis a um invento de natureza técnica, que não seja óbvio para uma «pessoa competente na tecnologia» e que por isso represente um «contributo novo para o progresso tecnológico». O invento também deve «ser susceptível de aplicação(ões) industrial(ais)». Pode tratar-se de um objecto técnico ou de um processo (de fabrico) ligados ao universo material, por oposição ao universo das teorias, das ideias, do imaterial.

1.2. A obtenção de uma patente implica a prova de um progresso em relação ao estado da técnica — os grandes institutos de patentes dispõem de bases de dados sobre as patentes atribuídas que devem incluir uma descrição e explicações que permitam a reprodução do invento protegido. Com efeito, uma componente essencial do conceito de patente é o facto de o monopólio temporário concedido ao requerente (que vai contra as noções de livre concorrência e de mercado livre) ser compensado pela divulgação pública dos conhecimentos técnicos e dos novos saberes gerados pelo invento, o que contribui de forma directa para as transferências de tecnologias e para a difusão dos conhecimentos.

1.2.1. A qualidade de uma patente depende tanto da importância da inovação como da qualidade das competências e do conhecimento específico aplicados, antes de mais pelos inventores mas igualmente pelos peritos e conselheiros em matéria de patentes e pelos examinadores dos institutos de patentes (conhecimento profundo do estado da técnica, pesquisa de anterioridade através de bases de dados fiáveis e constantemente actualizadas). Em virtude de o direito substantivo se cingir ao território nacional, o depósito deve ser efectuado nos diversos países em que a protecção é requerida, um processo moroso e custoso que foi simplificado apenas parcialmente pela Convenção de Munique sobre a Patente Europeia (CPE), de 1973, para os seus países membros na Europa, e, no plano internacional, pelo PCT («Patent Cooperation Treaty» — Tratado de Cooperação sobre Patentes), que permite estender a protecção aos países membros das convenções e tratados pertinentes da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). O IEP é competente para tratar os depósitos efectuados no âmbito do PCT.

1.2.2. O Comité aproveita esta oportunidade para salientar uma vez mais a importância decisiva de uma protecção eficaz da propriedade intelectual e industrial para estimular o investimento, a competitividade, a inovação e, logo, o crescimento das empresas e a criação de empregos qualificados na Comunidade. O Comité volta a solicitar ao Conselho que assegure que o custo do depósito e as taxas periódicas permaneçam moderados de modo a que a patente seja acessível nomeadamente às PME-PMI. Dado que esses custos aumentam em função do número de países em que o depósito deve ser efectuado e das traduções necessárias, importa introduzir uma patente comunitária realmente acessível.

1.3. Em geral, não são consideradas patenteáveis as criações intelectuais, as descobertas e teorias científicas fundamentais sobre as propriedades da matéria, as matemáticas (equações, algoritmos, teoria de conjuntos, o cálculo das probabilidades, o cálculo matricial, a lógica vaga, etc.) com aplicação directa em informática e no desenvolvimento de software. As teorias da relatividade ou da mecânica quântica, a descoberta da radioactividade ou da cisão nuclear, não são susceptíveis de protecção jurídica, uma vez que se tratam de princípios abstractos, de descobertas científicas fundamentais — embora a radioactividade e a cisão nuclear, por exemplo, possam servir de base teórica a aplicações industriais de valor económico e social considerável (energia, medicina).

1.4. Determinadas criações intelectuais, como as obras de autores literários, pintores, fotógrafos, artistas plásticos, cineastas, músicos, letristas, etc., que podem ser comercializadas sob diversas formas concretas (publicação em diversos tipos de suporte) ou apresentadas em público, são protegidas pelo regime de direitos de autor. Desde há perto de 30 anos, o software informático foi abrangido pelo regime de direitos de autor, no plano internacional (OMPI, depois OMC) e europeu (direitos nacionais ou exclusão da CPE), mas certos países (Estados Unidos, Japão, ...) modificaram a sua legislação sobre a matéria e aceitam desde recentemente a existência de patentes para o software e para métodos intelectuais. Nesses países, a «novidade» e a «utilidade» são consideradas critérios suficientes, o que faz com que muitas patentes sejam concedidas a «inventos» triviais que na Europa seriam abrangidos pelo modelo de utilidade (confirmação de compra através de clique do rato via Internet, mas também, e pelo IEP, uma patente relativa a um programa informático de escolha de músicas a difundir nos supermercados, ...).

1.5. À partida, o regime de direitos de autor tem um âmbito internacional mais directo, uma vez que não necessita de direitos de depósito nem implica taxas, embora o direito substantivo dependa sempre, tal como o direito das patentes, do direito nacional de cada país. Por isso, é reconhecido facilmente, por vezes apenas mediante a realização de um registo, como acontece em certos países (América Latina, ...), ou de uma primeira publicação, como é o caso noutros países («copyright» do direito anglo-saxónico, ...), ou ainda de todas as formas de prova de existência anterior da obra e de identidade do autor. Assim, os direitos de autor estão protegidos de forma praticamente gratuita e universal, em comparação com a patente — que geralmente é dispendiosa (50 000 a 150 000 EUR para uma patente europeia).

1.6. Porém, o papel cada vez mais importante da investigação de base e aplicada na indústria e a importância crescente do saber, do conhecimento e das componentes «imateriais» nas novas tecnologias (programas informáticos inclusos, componentes electrónicas programadas, máquinas «inteligentes» ou «virtuais», etc.) tornam hoje em dia menos nítida a fronteira entre os dois regimes jurídicos principais de propriedade intelectual, sem no entanto porem em causa os seus princípios essenciais. A patente deve continuar a ser aplicada, com algumas adaptações e uma maior flexibilidade em certos domínios, aos processos e inventos que produzam efeitos materiais, no mundo físico, mesmo se para tal devam incluir os programas necessários (sistema de travões ABS, máquinas com comandos digitais, instrumentos de orientação, etc.) activados por conjuntos de componentes electrónicos e por extensões de entrada e de saída (cuja montagem é semelhante à de um computador). Por sua vez, o direito de autor deveria continuar a ser aplicado às criações intelectuais e às publicações nos domínios da cultura, da literatura, da ciência ou dos programas de computador, mesmo nos casos em que os suportes materiais destas obras tenham sofrido grandes alterações em alguns domínios (suportes multimédia, redes electrónicas, televisão), e sobretudo quando a sua cópia e certas utilizações ilegais se tornaram relativamente fáceis. Ainda que a sua aplicação afecte os métodos e os meios de protecção dos direitos, cuja eficácia tem de resto aumentado nos últimos anos, o regime jurídico da propriedade intelectual, posto que necessite de algumas adaptações, continua a revelar-se adequado no geral.

1.6.1. Não obstante, importa definir melhor as adaptações mais adequadas aos regimes de protecção clássicos ou definir formas de protecção específicos que garantam da melhor maneira os direitos de propriedade intelectual relacionados com as novas tecnologias ou com a sociedade da informação e da comunicação, sem impedirem a difusão dos conhecimentos e das tecnologias. A reflexão orientou-se, consoante o caso, quer para regimes específicos (topografias de semicondutores, variedades vegetais) quer para a reforma mais ou menos profunda dos regimes jurídicos tradicionais para os tornar mais flexíveis e melhor adaptados à natureza das tecnologias e aos interesses gerais da sociedade (por exemplo, imposição de «licenças nacionais» ou de licenças obrigatórias baratas no domínio das patentes sobre os medicamentos para favorecer o combate às epidemias, limitação do campo de aplicação da protecção nas biotecnologias, etc.). O objectivo é encontrar — problema jurídico e ético de resto clássico — o equilíbrio entre o exercício de um direito legítimo (direito de propriedade intelectual, reconhecido como um direito do ser humano) e os direitos e interesses legítimos de outros indivíduos e da sociedade, no interesse de todos.

1.7. Um direito comunitário ainda embrionário relativo à propriedade intelectual e industrial (directivas relativas a software, biotecnologias, esquemas de circuitos electrónicos, marca comunitária, delimitações geográficas e denominações de origem, ...) está já em desenvolvimento. No entanto, há a lastimar a inexistência de uma patente comunitária, cuja criação falhou no início dos anos 70, que levou ao preenchimento desta lacuna jurídica através de um meio mais rígido, que é a intergovernabilidade: a Convenção sobre a Patente Europeia (CPE), assinada em Munique em 1973, e a criação do Instituto Europeu de Patentes (IEP). A patente comunitária tem ainda visto o seu aparecimento atrasado a nível do Conselho por graves dificuldades políticas e jurídicas, nomeadamente por motivos linguísticos (pretextos) e devido a objecções à criação de uma jurisdição europeia especializada [1] — dificuldades que o Comité deseja ver ultrapassadas no Conselho.

1.8. Com o desenvolvimento das NTIC, nomeadamente da rede universal aberta e interoperacional que constitui a Internet, da criação permanente de software específico para o funcionamento dos diferentes equipamentos que compõem essa rede, que é tanto um espaço de liberdade e de comunicação como o suporte de uma economia de rede, e da criação de aplicações para a comunicação, o comércio, a circulação de capitais, a educação ou a administração, seria conveniente colocar algumas questões quanto à adequação do sistema de

[1] Parecer CES 282/98, JO C 129 de 27.4.1998.

patentes a essas novas tecnologias. Ao passo que o sistema de direitos de autor foi atribuído aos programas informáticos (compiladores, linguagens, sistemas operativos e aplicações), a Internet não está patenteada: as suas instâncias reguladoras criam normas e preservam o carácter universal e interoperável da rede mundial, o que constitui, sem dúvida, um elemento essencial do desenvolvimento das novas tecnologias da sociedade do conhecimento, bem como do crescimento de numerosos sectores industriais e dos serviços.

1.9. Mas a universalidade, a interoperabilidade e o baixo custo de acesso à Internet, essenciais tanto para a democracia como para a economia, são, por vezes, ameaçadas pela concessão de patentes que afectam as normas da Internet e os programas indispensáveis ao seu funcionamento, que devem permanecer quanto possível abertos e impreterivelmente gratuitos. Esta é uma questão fundamental e a Europa deveria desempenhar um papel mais activo na preservação como bem público inalienável de um instrumento com valor universal, tanto para as empresas, as universidades e os centros de investigação — que têm um papel essencial no seu desenvolvimento e na inovação ao nível do software —, como para as administrações públicas e os particulares.

1.10. O software é essencial para o desenvolvimento dessas tecnologias de rede e para o aperfeiçoamento de diferentes ferramentas informáticas e automatismos usados na indústria, bem como para um número crescente de serviços ou de objectos tecnológicos inovadores com intervenção directa na vida quotidiana, na cultura e nas relações sociais.

2. **A proposta da Comissão**

2.1. A Directiva solicita aos Estados-Membros que introduzam no seu direito interno, através da lei ou da jurisprudência, «a patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador» (art. 1.º, Âmbito de aplicação), logo, que constranjam os institutos de patentes de todos os países membros a conceder patentes para esses inventos, tal como acontece com o IEP apesar da exclusão prevista na CPE, a fim de «unificar» a jurisprudência dos tribunais nacionais.

2.2. As definições incluídas no artigo 2.º indicam aquilo que o projecto de Directiva entende por esses inventos e pelas suas características.

2.3. O desempenho desse tipo de invento implica o uso de um computador ou de uma rede informática ou de outro aparelho programável (2.a.).

2.4. A definição de «contributo técnico» apresentada — um contributo para «o progresso tecnológico» num «domínio técnico» (artigo 2.b.) que não seja óbvio para um especialista — é clássica mas esse contributo técnico «à primeira vista» inovador é «realizado, no todo ou em parte, através de um ou mais programas de computador».

2.5. Sabe-se que um programa é uma sequência de instruções cuja finalidade consiste no tratamento de dados digitais ou analógicos, logo, o contributo técnico é inseparável, e essencialmente, ou mesmo totalmente, dependente da execução de um ou de vários tipos de software sobre um sistema electrónico programável ou um aparelho similar.

2.6. Mas todos «os inventos que implicam programas de computador» são «considerados como pertencendo a um domínio da tecnologia» (artigo 3.º). Assim, o software ou os tipos de software, (o invento pode depender inteiramente de software, ou seja, consistir realmente num software e no método ou no resultado do tratamento de dados, e eventualmente incluir bases de dados), são integrados de imediato num domínio da tecnologia — sendo assim considerados como cumprindo *de facto* certas condições fundamentais de patenteabilidade (invento de carácter técnico, contributo para o progresso tecnológico).

2.6.1. O artigo 4.º (Condições de patenteabilidade) exige para a concessão de uma patente, para além dos elementos definidos anteriormente, a condição suplementar clássica segundo a qual o invento deve ser «susceptível de aplicação industrial».

2.7. O artigo 5.º (Forma das reivindicações) solicita que o invento seja reivindicado como «produto», isto é, como computador ou rede informática programados ou como «processo» realizado através da execução do software.

2.8. Mas o artigo 6.º mantém as condições de aplicação da protecção de software através do regime de direitos de autor na Europa, contidas na Directiva 91/250/CEE, e que permitem o reverse engineering, a descompilação visando a interoperabilidade ou uma cópia pessoal de segurança do software. Também são mantidas as disposições relativas a topografias de semicondutores e a marcas comerciais.

3. **Observações na generalidade**

3.1. A Directiva permite patentear um computador ou uma rede programados, ou um «processo» realizado através da execução do software. Todo o tipo de inovação obtida dessa forma é desde logo considerada como «pertencendo a um domínio da tecnologia», mesmo se o resultado é inteiramente obtido através do funcionamento do software. Parece estar aberta a porta para o aparecimento da patente de software, uma vez que nenhum material electrónico programável funciona sem software e que a distinção entre o software «em si»

e o software com efeitos técnicos, fruto da casuística jurídica, é indefinível na prática: todo o software se destina a um computador ou a componentes electrónicas, quer como sistema quer como aplicação. Esta extensão do campo de aplicação da patenteabilidade poderia mais tarde ser alargada indefinidamente ao software e aos métodos intelectuais à medida que for evoluindo a jurisprudência das câmaras técnicas do IEP, de modo a ignorar a exclusão prevista no artigo 52.º da CPE.

3.1.1. Embora o campo de aplicação da proposta de Directiva da Comissão não diga respeito por agora senão aos inventos que implicam programas de computador, aos quais se juntam os critérios cumulativos clássicos que delimitam o domínio de aplicação da patenteabilidade (o que não satisfará os apoiantes da abolição pura e simples de todos os limites ao campo de aplicação do direito das patentes), a proposta não deixa de constituir na realidade uma aceitação e uma justificação *a posteriori* da jurisprudência do IEP. Mesmo que represente à primeira vista uma posição menos extrema do que a abolição total do n.º 2 do artigo 52.º da CPE, desejada pela direcção do IEP e por certos membros do Conselho, a proposta de Directiva constitui ainda assim uma porta aberta à futura patenteabilidade da totalidade do domínio do software, designadamente por aceitar que o «efeito técnico» pode consistir na simples existência do software em qualquer computador.

3.1.2. A etapa do depósito de patente nos «business methods» já está de resto prevista pela direcção do IEP no modelo de interpretação interna aplicável ao software (o anexo 6 do regulamento interno destinado aos examinadores e intitulado «business methods» não deixa lugar para dúvidas a este respeito). Por analogia poderiam mais tarde ser progressivamente incluídos no campo da patenteabilidade outros domínios excluídos, como os métodos pedagógicos, os quais podem também ser aplicados, como os «business methods», através de programas informáticos e da utilização das redes electrónicas, como a Internet).

3.2. Existe um número crescente de aparelhos que contêm componentes electrónicos e programas informáticos: câmaras e câmaras de vídeo digitais, aviões e satélites, automóveis, instrumentos de análise no meio industrial, sistemas automáticos de vigilância e de alarme, robôs industriais, máquinas-ferramentas programáveis, etc. A lista completa seria muito longa e está em constante crescimento. Seria pois essencial reconhecer que um «efeito técnico» não pode resumir-se a uma criação ou a um efeito de natureza material, a uma intervenção no domínio da física.

3.3. O facto de todos os inventos que implicam programas de computador (de forma total ou parcial) serem *ipso facto* considerados pela proposta de Directiva como fazendo parte de um domínio técnico acarreta o risco de equiparar todo o software utilizado a inventos técnicos relacionados com o domínio da patente. Isso poderia implicar interferências graves na fronteira entre os regimes jurídicos aplicáveis ao software, conforme seja considerado «enquanto tal» ou considerado como «implicando total ou parcialmente um invento técnico».

3.4. Esta interferência é agravada pelo artigo 6.º, que parece manter o regime jurídico dos direitos de autor para os programas que accionam os inventos com um «efeito técnico» novo, integrando-os no regime do direito de patentes. Mas as disposições que permitem a descompilação, o desenvolvimento de aplicações interoperacionais e a cópia para uso pessoal, previstas na Directiva «software» e de maneira mais geral pelo regime jurídico do direito de autor, constituiriam contrafacções ou cópias ilegais, sob o regime de patentes.

3.5. É possível questionar-se sobre a finalidade real de uma Directiva como esta, em particular no que toca à exposição dos motivos, que se inicia com considerações relativas à necessidade de proteger a indústria do software contra a pirataria, e evoca quase exclusivamente, nos documentos anexos à directiva, o sector do software e a «indústria do software», cujo peso na proposta parece de resto excessivo, embora inteiramente indiscutível, se o campo de aplicação fosse efectivamente tão limitado como sustenta a Comissão.

3.6. O software é o resultado de processos modulares, muitas vezes envolvendo a reutilização de partes completas de código, e ao mesmo tempo incrementais, a partir de funcionalidades existentes. Por outro lado, a interoperabilidade exige que exista um nível suficiente de compatibilidade ascendente para que os computadores e os componentes anteriores, bem como as aplicações anteriores, não tenham de ser substituídos em cada nova versão do sistema operativo ou dos processadores.

3.7. A complexidade actual do software é a consequência natural de um processo de acumulação e de alargamento dos conhecimentos — processo comum às actividades intelectuais e científicas — que se apoiam sobre os saberes acumulados anteriormente (ou sobre a sua crítica). O conhecimento científico e técnico incorporado nos objectos técnicos não é da mesma natureza que as componentes materiais: o conhecimento pode ser partilhado, difundido sem perder o seu valor. No que toca ao software, os processos cooperativos de criação a nível universitário ou em laboratórios públicos, por exemplo, contribuem para a difusão do saber indispensável à sociedade do conhecimento. O regime de patentes poderia constituir um entrave a essa cooperação, assim como à livre difusão de software gratuito ou aberto.

3.8. Porém, tendo em conta a natureza do software, assim como a ausência de exame aprofundado e do depósito do código-fonte nos países que aceitam a patente de software, ficaria aberta a possibilidade na Europa, como é já o caso em vários países, de processos judiciais hostis de contrafacção — difícil de confirmar se o código não tiver sido divulgado e, mesmo tendo sido, com blocos importante do código a serem necessariamente os mesmos (instruções correntes de gestão de

dados nos programas, algoritmos de ordenação, de compressão de imagem ou de texto, formatos de ficheiros, etc.). O risco de uma multiplicação dos procedimentos judiciais exigindo especialidades técnicas e jurídicas dispendiosas e morosas, como se verifica nos Estados Unidos, não beneficiaria as PME-PMI. Estas arriscar-se-iam a desaparecer, mesmo que ganhassem um processo aberto por uma empresa concorrente que disporia da base financeira necessária. Poderiam igualmente ser absorvidas ou obrigadas a conceder licenças cruzadas, partilhando a inovação com uma empresa dominante, sem que esta tivesse de aprovar o investimento inicial na investigação. Este processo favorece as concentrações e as práticas anti-concurrenciais.

3.9. Aliás, a Comissão não apresenta qualquer explicação sobre a forma como a patente ofereceria uma protecção mais eficaz do que o regime de direitos de autor contra a cópia de software proprietário. Nenhuma análise económica efectiva demonstra o efeito positivo para as PME-PMI atribuído às patentes relativamente aos «inventos que implicam programas de computador». Os pareceres provenientes do sector de software livre/de fonte aberta, muitos dos quais favoráveis a um regime específico, foram postos de parte sob o pretexto de que apenas o modelo proprietário seria gerador de riqueza e de emprego, muito embora o desenvolvimento económico do sector tenha decorrido, até à data, ao abrigo do regime do direito de autor e esse regime não tenha entravado os investimentos. Assim, para as questões essenciais, foi mantido o parecer de uma dezena de grandes empresas de software essencialmente não europeias e favorável às patentes. O parecer contrário de outras empresas importantes foi ignorado, assim como várias propostas a favor de um regime específico ou de um modelo de utilidade adaptado.

3.10. A noção de rede também não é definida com rigor no projecto, o que quer dizer que se poderia tratar da Internet — uma patente relativa a um invento que implica o uso da Internet, um espaço público, e que por isso não pode consistir exclusivamente num tipo de software, torna-se possível no quadro do projecto de directiva. A liberdade da Internet, sustentáculo essencial da sociedade da comunicação, da informação e do saber, está em jogo.

3.11. Assim, a proposta da Comissão vem intervir num debate e num mercado em que as escolhas dos consumidores e o debate democrático ainda estão em aberto. As patentes levarão o processo no sentido do reforço das posições monopolistas constituiriam uma ameaça à existência do modelo livre/de fonte aberta e às formas comunitárias e desinteressadas de desenvolvimento, que oferecem inovações e uma alternativa competitiva que prestam serviços valiosos à sociedade e à economia.

3.12. Nesta altura, será conveniente alargar as patentes, instrumentos da era industrial, a criações intelectuais, imateriais, como o software e o resultado da sua execução por computador? A resposta é perfeitamente explícita e parcial na apresentação da proposta de Directiva e na respectiva ficha de avaliação de impacto. O campo de visão estreito adoptado, baseado unicamente no regime jurídico das patentes sem ter suficientemente em consideração factores económicos ou o impacto na investigação ou nas empresas europeias, logo, sem visão de conjunto, não faz jus à importância dos interesses da sociedade, do desenvolvimento e mesmo da democracia (administração electrónica, educação, informação dos cidadãos) que estão em jogo a longo prazo.

3.13. Fazer crer que o período de três anos após o qual seria realizada uma avaliação não constituiria mais do que uma espécie de experiência reversível, quando na verdade entretanto teriam sido adquiridos direitos, não é plausível e em todo o caso criaria insegurança e possivelmente mesmo um caos jurídico. Na realidade, seria iniciado um processo irreversível, com consequências essencialmente desconhecidas para as nossas economias e para as nossas sociedades, mas que apresenta certas tendências que anunciam alguns dos seus traços característicos: entraves à inovação e à interoperabilidade, risco de segmentação da Internet e de aumento do custo de acesso , pressões para utilizar a opção de software de fonte aberta para os consumidores e o seu modelo de rentabilidade para os criadores e para os prestadores de serviços através da Internet e de serviços de redes, bem como de aplicações adaptadas que usam esse tipo de software.

3.14. O Comité considera que, na ausência de estudos económicos e de impacto independentes, sérios e aprofundados, em particular sobre as PME-PMI, o emprego e o impacto social a longo prazo, seria arriscado legislar de forma precipitada para alargar o âmbito de aplicação do regime de patentes a um número indefinido de programas informáticos considerados produtores de «efeito técnico» e que seria mais vantajoso harmonizar o direito e, por consequência, a jurisprudência dos países membros confirmando, como é já o caso, na maior parte dos países aderentes, a possibilidade de patentear inventos técnicos que incluem um código específico indispensável ao seu funcionamento (mas não aqueles que consistam única ou principalmente de software, ou utilizem quase exclusivamente software standard).

3.15. Na sua forma actual, a proposta comporta claramente um risco de subversão do regime jurídico para o software e para outras criações intelectuais, que iria contra as convenções internacionais administradas pela OMPI e os acordos da OMC sobre os direitos de propriedade intelectual ligados ao comércio. A aplicação generalizada, em certos países, do regime de patentes às novas tecnologias levou à eliminação, ou à marginalização em «nichos», de inúmeros intervenientes

criativos, em particular PME, em mercados essenciais para o crescimento e para a realização da sociedade de informação e do conhecimento, tendo levado à integração no regime de patentes de outras formas de criação intelectual, como os «business methods», os métodos de ensino, ou de algoritmos (codificação, compressão).

3.16. O Comité Económico e Social entende que a proposta comporta igualmente sérios riscos de acentuação das divergências entre as práticas dos institutos nacionais e as jurisprudências, caso a legislação comum se tornasse mais ambígua, no mercado interno. Parece que actualmente as jurisprudências nacionais evoluem no sentido de uma maior homogeneidade. Seria necessário, no futuro, e sobretudo porque será então possível estabelecer um quadro comunitário claro da propriedade intelectual, estudar e favorecer esta harmonização de forma adequada, por exemplo através de um método aberto de coordenação.

3.17. O próprio mercado constitui uma forma importante de protecção das inovações ao nível de software e que não é referida. Uma criação inovadora pode conquistar um mercado e manter a sua posição durante o tempo necessário para compensar as suas despesas de pesquisa e de difusão antes de outros concorrentes proporem soluções competitivas. Devido à própria natureza do mercado de software, esta situação é bastante frequente. No entanto, se a concorrência for mais inovadora, ou apresentar uma melhor relação qualidade/preço, poderá ocupar parcelas do mercado ao fim de algum tempo, alargando a escolha dos consumidores e diminuindo o preço das licenças graças à concorrência.

4. **Observações na especialidade**

4.1. Um conjunto de dificuldades ou de especificidades inerentes à natureza do software constituem um obstáculo a uma patenteabilidade idêntica ao modelo dos inventos tecnológicos:

4.1.1. dificuldades inerentes ao conhecimento da situação em termos de «progresso tecnológico» — ao contrário do que acontece com as bases de dados existentes para os inventos tecnológicos, como a do IEP ou a do USPO («United States Patent Office»), acessíveis através da Internet ou em CD-ROM, não existem bases de dados relativas ao sector do software. Uma noção como a da situação em termos de «progresso tecnológico» é praticamente indefinível para esse sector.

4.1.2. as PME-PMI geralmente não dispõem dos recursos técnicos, jurídicos e financeiros necessários não só para requerer patentes, mas também e sobretudo para enfrentar as acções judiciais hostis por contrafacção, particularmente fáceis de mover em matéria de software. Para esse efeito, deveriam ser constituídos um fundo europeu, ou fundos nacionais, mas, na sua ausência, a instauração de uma patenteabilidade para o software deixaria essas empresas numa situação de grande exposição, e até mesmo vulnerabilidade, em relação a essas acções hostis.

4.1.3. um software consiste em conjuntos de instruções (código-fonte), cada vez mais independentes da plataforma técnica ou sistema («cross compatibility»), com objectivos de portabilidade e de interoperabilidade, nomeadamente na Internet. Existem muitas semelhanças entre programas elaborados de forma independente numa mesma linguagem de programação, devido às restrições inerentes a cada linguagem de programação, à sua natureza algorítmica (muitas das linguagens derivam de linguagens anteriores ou de combinações de linguagens), aos programas obtidos com a ajuda de kits de desenvolvimento, que, nalguns casos, não exigem praticamente nenhuma escrita codificada (como, por exemplo, na criação de sistemas de gestão de bases de dados ou de sites na Internet).

4.1.4. assim, a noção de «inovação» não é fácil de definir; muitas vezes resume-se ao maior ou menor número de funcionalidades incluídas em programas diferentes relativos a objectivos semelhantes, ou à forma como são «designados»; mas as interfaces dos utilizadores muitas vezes são semelhantes, quer devido à utilização dos mesmos programas de desenvolvimento de software por uma ou várias plataformas, quer com um objectivo de interoperabilidade — caso contrário, os utilizadores teriam de aprender a lidar com uma interface nova para cada aplicação.

4.1.5. um código deve ser objecto de uma manutenção constante — para corrigir os erros de programação e as falhas de segurança, ou para ser melhorado em função das necessidades dos utilizadores. A manutenção tornou-se uma responsabilidade essencial do editor ou das empresas de prestação de serviços informáticos, no contexto igualmente estratégico da segurança das redes. Ao nível da defesa e da produção militar, bem como cada vez mais para desenvolver a gestão electrónica e garantir a segurança e a perenidade do software, a confidencialidade das informações ou dos pagamentos, as autoridades públicas exigem software de fonte aberta, para conhecer o código-fonte, a fim de garantir a manutenção do código, a sua estabilidade e a sua segurança, mesmo em caso de desaparecimento do editor. O regime jurídico da patente para o software seria inadequado a estas prioridades legítimas — salvo se estivessem previstas inúmeras derrogações — ao contrário do regime de direitos de autor, que parece ser mais flexível e adaptável (directiva relativa ao software);

4.1.6. o código não é um «objecto técnico», no sentido clássico da palavra, que possa ser sujeito a um regime jurídico standard existente para as tecnologias materiais. Nos países que reconhecem a patente de software, não existem conceitos claros de «efeito técnico», de «actividade inventiva» ou de «progresso tecnológico» (na realidade impossível de definir: o projecto de criação de uma base de dados sobre o software foi abandonado nos Estados Unidos); a situação em termos de progresso tecnológico é difícil de definir, pelo que é necessário tirar as ilações pertinentes em relação às condições de patenteabilidade na Europa.

4.1.7. cumpre igualmente reconhecer que as condições actuais de concessão de patente a inventos que implicam programas de computador, sobretudo se os mesmos consistem exclusivamente em software, não correspondem aos requisitos habituais de um exame e de um depósito realmente compatíveis com as exigências europeias em matéria de patenteabilidade caso não seja publicado o código-fonte do software, ou pelo menos do seu interface utilizador ou dos formatos dos ficheiros, no interesse da interoperabilidade. Além disso, não é debatida a questão do carácter gratuito das licenças para os inventos relacionados com o funcionamento da Internet.

4.2. O software sofre, tal como acontece com os «produtos» multimédia, de cópias ilegais, relativamente fáceis de realizar, apesar das diversas protecções técnicas ou informáticas por vezes usadas. Os problemas de protecção dos direitos de autor em relação à cópia e à difusão de cópias, nos planos técnico e jurídico, aproximam-nos muito, ao nível das soluções a aplicar, das outras produções intelectuais e artísticas «multimédia», bem como ao nível das técnicas de cópia e de difusão ilegais que sofreram um grande avanço, nomeadamente através da Internet. Em contrapartida, existem diferenças muito mais significativas em relação aos métodos a utilizar ao nível da luta contra a contrafacção de objectos técnicos ou de produtos concretos ([1]).

4.3. É perfeitamente admissível que um objecto técnico complexo — no qual um software incluso não standard assume um papel essencial em tempo real (sistema de travões ABS, robótica), sendo mesmo indissociável do objecto — possa justificar um depósito de patente para a totalidade do invento. Mas nada impede igualmente a separação desses componentes do ponto de vista jurídico, com cada um a ser sujeito a um regime jurídico distinto. Trata-se, aliás, do caso mais frequente na prática. Um invento técnico como uma agenda-computador de bolso electrónica («Personal Digital Assistant», PDA) pode estar abrangido por vários tipos de direito de propriedade intelectual: nome e marca comercial, concepção (design), direitos de autor sobre o sistema informático incluso, o software de reconhecimento de escrita e as outras aplicações, patentes distintas para diversos componentes como o ecrã sensível ao toque, o tipo de bateria, os componentes electrónicos (nalguns casos pré-programados, logo programáveis). Há sistemas informáticos inclusos standard que podem ser aplicados em diversos domínios, desde o computador portátil ao vaivém espacial passando pela orientação de veículos — como o QNX, que é um elemento standard da indústria, um software de fonte aberta, assente no «Eclipse», um «motor» informático criado e lançado em «Open Source» pela IBM (também existem um «embedded Windows XP», um «Windows-CE», um «embedded BSD», um «embedded Linux», nalguns casos proprietários, noutros de fonte aberta).

4.4. Por outro lado, certos automatismos e programas vocacionados para as indústrias pesadas muitas vezes nem sequer são patenteados, sendo usados apenas no interior da empresa como segredos de fabrico (aliás protegidos em determinados países, e que também podem ser protegidos na Europa).

4.5. Nenhum estudo comparativo e nenhum tipo de argumento demonstram que a patente seria uma protecção mais eficaz do que o regime de direitos de autor para o software incluso ou não-incluso. A BSA calcula que em todo o mundo mais de 40 % do software profissional usado em empresas seja constituído por cópias ilegais. Nalguns países esse número pode ascender a 90 %, sem referir as cópias de uso pessoal feitas pelo pessoal das empresas. Os conteúdos multimédia, a música, o cinema e os jogos de computador, que são abrangidos pela protecção dos direitos de autor, debatem-se com problemas semelhantes de reprodução ilegal. Também não está confirmado nem demonstrado que o regime de direitos de autor, que permite a obtenção de lucros consideráveis no cinema e na música, não possa fazer o mesmo pelo sector do software, e que para que isso aconteça seja necessário mudar o regime jurídico deste sector.

4.6. Se as PME-PMI europeias não recorrem com mais frequência ao depósito de patentes, as respectivas razões são conhecidas e não serão de forma alguma eliminadas, mesmo que parcialmente, pelo projecto de Directiva sobre os «inventos que implicam programas de computador». Trata-se acima de tudo, como sublinhou o Comité em pareceres anteriores ([2]), da ausência de uma verdadeira patente comunitária, acessível do ponto de vista técnico e financeiro.

4.7. O Comité exorta o Conselho a tomar uma decisão rapidamente, mas também seria necessário rever ou completar alguns dos textos existentes, respeitando as normas internacionais em vigor, que não impedem a existência de regimes específicos, por exemplo, mais protectores.

4.8. Por fim, tratando-se de inovação, o Comité já sublinhou frequentemente que os esforços de financiamento de pesquisa fundamental e de I & D eram claramente insuficientes.

4.9. Para o Comité, estas são as verdadeiras prioridades. O Comité entende, por isso, que devem ser re-analisados de forma realmente objectiva, sem preconceitos, estudos económicos e jurídicos mais motivados e independentes, bem como a perspectiva de todos os sectores e intervenientes envolvidos antes de se alterar irreversivelmente o direito da propriedade intelectual, mesmo que essa alteração se limite a uma parte do sector do software, devido às repercussões profundas que a iniciativa teria sobre o campo de aplicação da patenteabilidade.

([1]) Parecer CES 701/2001, JO C 221 de 7.8.2001.

([2]) CES 411/2001, JO C 155 de 29.5.2001, e CES 921/2001, JO C 260 de 17.9.2001.

5. **Conclusões**

5.1. A questão do regime jurídico da protecção do software de qualquer tipo contra a apropriação ilícita, a cópia ilegal ou a contrafacção é incontornável, mas será que é necessário alterar irreversivelmente o regime jurídico aplicável (como fora igualmente planeado através do fim da exclusão do software no artigo 52.º da CPE) sem uma reflexão prévia aprofundada entre todas as partes interessadas e do ponto de vista do interesse geral? O Comité entende que a reflexão global sobre a abordagem europeia e os princípios de harmonização em matéria de propriedade intelectual deve preceder qualquer alteração de base com vista a estabelecer um quadro coerente de normas em todo o mercado interno.

5.2. O Comité considera que a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu devem ter em conta as questões da propriedade intelectual numa visão de conjunto coerente e harmoniosa da propriedade industrial e intelectual nos seus diversos domínios à luz dos objectivos políticos e económicos da União, e em particular os definidos em Lisboa. O Conselho do Mercado Interno de Maio de 2002 tornou a chamar a atenção para o carácter prioridade da patente comunitária.

5.3. Não é demonstrado nos documentos de apresentação e de avaliação de impacto da Comissão, nem no único estudo encomendado a um instituto nacional de patentes, que a protecção jurídica conferida pelo direito de autor seria menos eficaz em relação ao software do que a patente industrial. O impacto sobre os utilizadores (consumidores) também não foi sujeito a uma avaliação — de que forma poderiam beneficiar de uma mudança de regime jurídico, que seria muito dispendiosa para as empresas? O impacto sobre o emprego também não é definido. A protecção dos inventores assalariados ou que trabalham em regime de subcontratação tampouco é referida, apesar de esses inventores desempenharem um papel crucial para as produções imateriais.

5.4. O Comité preferiria que este projecto de directiva, no seu estado actual, fosse posto de lado ou cuidadosamente revisto, e considera que a Comissão deveria antes passar a uma verdadeira etapa política e jurídica de harmonização das questões de propriedade intelectual e industrial no plano comunitário, em articulação com a investigação e a inovação e o respectivo financiamento. Deveria também dar prioridade à concretização adequada do projecto de patente comunitária, respeitando integralmente os compromissos internacionais da Comunidade Europeia em relação à OMC e dos Países-Membros em relação à OMPI, bem como a CPE na sua forma actual. Mas não seria mais conveniente tornar comum a CPE e o IEP? De outro modo, as tentativas de harmonização comunitárias continuarão adiadas e dependentes de uma organização não comunitária, competente num único domínio da propriedade intelectual e que tenderá naturalmente a alargar o seu próprio campo de competências e as suas receitas mas não poderá compreender, do seu ponto de vista limitado, o carácter global e complexo das questões da propriedade intelectual nem a necessidade de uma maior flexibilidade e de uma maior variedade dos regimes jurídicos no que toca às novas tecnologias.

5.5. Certamente, existem soluções jurídicas novas e adaptadas à realidade da elevação contínua do contributo científico-intelectual, logo da componente dita «imaterial» nas inovações tecnológicas, que exigem uma análise profunda e consultas de todas as partes e interesses implicados, incluindo os utilizadores finais, tendo presentes os acordos internacionais no âmbito da OMPI e da OMC e visando proteger a inovação e ao mesmo tempo assegurar as transferências de tecnologias e a difusão dos conhecimentos, que constituem bases essenciais da protecção jurídica da inovação tecnológica e a sua única justificação como excepção à legislação em matéria de concorrência. Estes objectivos não deveriam ser esquecidos em proveito da constituição de situações de monopólio ou de dispositivos de controlo tecnológico excessivamente longos sobre os PVD ou os NPI.

5.6. Para o Comité, a qualidade dos instrumentos jurídicos — sistema de patentes, ou regime de direitos de autor —, a eficácia da sua protecção e, sobretudo, a própria qualidade das inovações, são os únicos factores capazes de atrair os capitais realmente interessados no seu desenvolvimento. Por isso é importante que o legislador europeu estabeleça regras uniformes para a patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador, regras essas que permitam manter o elevado nível dos direitos de propriedade europeus.

5.7. Em relação ao relatório da Comissão o Comité considera que haveria vantagem em harmonizar o direito e, em consequência, a jurisprudência dos tribunais dos Estados-Membros, a fim de — como já acontece na maior parte dos Estados-Membros — poder patentear inventos técnicos que dispõem de um código específico indispensável ao seu funcionamento, desde que sejam observadas as exigências de patenteabilidade de um invento. Tratando-se de inventos técnicos cuja inovação reside principalmente, ou inteiramente, no suporte lógico, ou que pelo contrário inovam no plano técnico mas utilizam exclusiva ou principalmente suportes lógicos padrão, considera o Comité ser imperativo efectuar estudos jurídicos aprofundados, nomeadamente sobre questões de definição e de delimitação, com vista a harmonizar a aplicação dos respectivos regimes jurídicos de protecção da inovação na Europa. Conviria, também, elaborar estudos económicos como análises custo-benefício, de impacto financeiro e de eficácia da protecção, em particular quanto à PME-PMI, bem como

análises dos custos dos direitos e das garantias para os consumidores.

5.8. O Comité partilha inteiramente o ponto de vista das empresas industriais e de serviços sediadas na Europa, bem como o dos autores e dos utilizadores, que esperam uma política económica e de investigação realmente coerente, com a legislação necessária a uma protecção eficaz e harmonizada das diferentes formas de propriedade intelectual.

5.9. As medidas políticas e orçamentais e os instrumentos jurídicos devem garantir o máximo incentivo à inovação científica e à inovação tecnológica (actualmente indissociáveis), estimulando desse modo um crescimento e uma competitividade sustentáveis, capazes de gerar empregos qualificados graças à inovação, a fim de promover a economia do saber e do conhecimento que a Europa pretende concretizar, com o apoio total do Comité, e que deveria partilhar melhor com os países em desenvolvimento.

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

As propostas de alteração seguintes foram rejeitadas, embora hajam recolhido pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 3.12

Suprimir.

Justificação

O âmbito das patentes não é alargado pela proposta de directiva. O IEP já concedeu milhares de patentes a inventos para computador. A Directiva propõe uniformizar as interpretações dado que em alguns países, como o Reino Unido e a Alemanha, foram já tomadas posições divergentes.

Ponto 3.13

Suprimir.

Justificação

O texto pode induzir em erro. Conforme anteriormente referido, o IEP concedeu já milhares de patentes a inventos ppara computador (de acordo com o representante da Comissão na reunião da Secção TEN, cerca de 25 000). Os direitos já existem na Europa desde que o IEP começou a conceder essas patentes nos termos da Decisão Sohei publicada em T 769/92 (Sohei). O «caos jurídico» que a proposta alegadamente criará deveria, pois, existir já, mas não é esse o caso. O objectivo da proposta de directiva, como já foi dito, é integrar na legislação sobre propriedade intelectual aquilo que é já feito na prática, ou seja, a concessão em elevados números de patentes a inventos para computador, incluindo os programas informáticos.

Ponto 3.14

Suprimir.

Justificação

Mais uma vez se afirma que a proposta de Directiva altera o regime de concessão de patentes, o que não é verdade. A proposta limita-se a codificar a prática actual de concessão pelo IEP de patentes a inventos para computador (semelhante aos seus congéneres norte-americano e japonês).

Ponto 3.15

Suprimir.

Justificação

O texto faz generalizações que podem induzir em erro. Os «business methods» podem ser patenteados nos Estados Unidos, mas não pelo IEP nem pelo Instituto Japonês de Patentes. Um algoritmo no sentido de uma fórmula matemática não pode por si só ser patenteado em país nenhum do mundo. O uso de um algoritmo num novo invento que resolva um problema técnico é um invento que pode ser patenteado na maior parte das jurisdições. O ponto 3.15. afirma que a Directiva procura integrar no regime de patentes os «business methods», os métodos de ensino e os algoritmos (puros), o que é inexacto. A proposta de Directiva codifica a prática corrente de concessão de patentes a inventos para computador que sejam novos, criativos e tenham um efeito técnico. Não é alterada a prática actual, nem é afectada a patenteabilidade dos «business methods» ou dos algoritmos.

Resultado da votação

Votos a favor: 27, votos contra: 27, abstenções: 6.

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Transportes/Alargamento»

(2003/C 61/26)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema supramencionado.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 2 de Setembro de 2002. Foi relator D. Kielman.

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 19 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 40 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

Os chamados «acordos europeus» constituem o quadro para as relações bilaterais entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e os países candidatos, por outro. No total, foram 10 os países candidatos a assinar estes acordos, tendo outros 3 (Turquia, Malta e Chipre) preferido assinar acordos de associação. A lista de países signatários dos acordos europeus e dos acordos de associação encontra-se no Anexo 1. Estes acordos podem ser considerados o quadro em que são feitos os preparativos para a adesão à União Europeia. É também com base neles que têm lugar as negociações com os países candidatos. O domínio dos transportes é apenas um dos muitos do acervo comunitário. Outros igualmente importantes são a agricultura, o mercado interno, o ambiente, a segurança e a concorrência. Ora, o acervo nestes domínios afecta directamente o sector dos transportes propriamente dito, por exemplo no que toca à liberdade de circulação de mercadorias no mercado interno, às normas em matéria de qualidade do ar e de respeito do ambiente, bem como às decisões sobre auxílios estatais e fusões de empresas de transportes.

2. A política de transportes

No sector dos transportes, os países candidatos estão perante o desafio de adoptar e aplicar uma percentagem considerável (cerca de 10 %) do acervo comunitário. No capítulo 9, o acervo baseia-se nos artigos 70.º a 80.º do Tratado da UE e consiste basicamente em centenas de regulamentos, directivas e decisões. A adopção do acervo pelos países candidatos não implica apenas a sua transposição para as respectivas legislações nacionais, mas também a sua aplicação efectiva. Tal requer uma organização e um apoio administrativos consideráveis. O acervo no domínio dos transportes foi discutido com 12 países candidatos e negociado com 9 de entre eles, mas ainda não com a Roménia, a Bulgária e a Turquia. As negociações com a Turquia, enquanto país candidato, não foram ainda iniciadas.

O acervo no sector do transporte rodoviário cobre um vasto leque de requisitos de ordem social, fiscal, de segurança e de ambiente. O acervo no sector do transporte ferroviário foi recentemente objecto de alterações substanciais e a sua liberalização implicará a abertura dos mercados ferroviários nacionais a empresas concorrentes de outros Estados-Membros. No sector do transporte aéreo estarão na ordem do dia questões como o acesso ao mercado, a segurança e a organização da infra-estrutura. No sector da navegação marítima, a aplicação efectiva do acervo em matéria de segurança marítima constitui um dos principais desafios.

Para todas as modalidades de transporte, a não aplicação do acervo será causa de distorção da concorrência, o que o Comité considera inaceitável.

Além disso, o Comité entende que seria desejável aumentar a percentagem de transporte por via férrea e por via fluvial nos países candidatos, e isso não só por considerações ambientais, mas também por razões de congestionamento do tráfego (cf. ponto 3.7.1).

Independentemente do acima exposto, reabilitar a infra-estrutura de transportes nos países candidatos é uma necessidade económica para todos estes sectores. Com efeito, as infra-estruturas principais dos países candidatos passarão, na data da adesão, a ser parte integrante da rede transeuropeia. Existem fundos comunitários disponíveis para essa reabilitação. Haverá, naturalmente, que aprender com os ensinamentos do passado. Na construção de novas infra-estruturas ou na ampliação das existentes importa sobremaneira, tal como para a própria política de transportes, ter em conta — além dos factores económicos — as consequências sociais e ambientais. Relativamente aos países candidatos sem litoral, há que dar especial atenção às infra-estruturas que sirvam o transporte combinado.

Segundo os últimos dados, a maioria dos países candidatos já praticamente terminou o processo de transposição da legislação da UE para as respectivas legislações nacionais. De seguida, o mais importante a fazer será verificar a sua aplicação na prática. Para tal, será, porém, indispensável um sistema de monitorização eficaz.

3. **Explanação das principais questões por cada modo de transporte**

3.1. *Acervo comunitário*

3.1.1. Transporte rodoviário

A aplicação do acervo comunitário nos países candidatos significará ter de reforçar quer as estruturas das entidades públicas quer a capacidade dos funcionários que se ocupam do transporte rodoviário a nível da administração pública e de outras instâncias com tarefas de execução e de controlo. Será igualmente preciso dar instrução e formação a esses funcionários. Os novos Estados-Membros solicitaram derrogações em vários domínios, sobretudo no das dimensões e pesos e no da imposição da exigência de solvência às transportadoras nacionais.

3.1.2. Navegação interior

A navegação interior é um domínio político apenas relevante para alguns países candidatos, a saber, todos os países do Danúbio (Eslováquia, Hungria, Roménia e Bulgária), mas também a República Checa e a Polónia e ainda, em menor grau, a Letónia e a Lituânia.

Se bem que a UE disponha de um acervo bastante completo no domínio da navegação interior, dominante é ainda a legislação da CCNR (Comissão Central para a Navegação do Reno; países membros: Suíça, França, Alemanha, Bélgica e Países Baixos) que esta aplica com base na Convenção Revista para a Navegação do Reno (Convenção de Mannheim). Em sequência do chamado «Protocolo Adicional n.º 2» da Convenção Revista para a Navegação no Reno, as embarcações provenientes dos países candidatos têm actualmente acesso limitado à bacia do Reno, não podendo efectuar serviços de transporte entre portos. Imediatamente após a adesão, esta limitação será automaticamente abolida, já que o chamado «Protocolo Adicional n.º 2» da Convenção sobre a Navegação no Reno estipula que têm acesso ao Reno as embarcações com uma ligação de facto à UE. Não obstante, depois da adesão vigorará ainda legislação especial para regular vários aspectos (construção e armação de navios, requisitos de tripulação, formação profissional, etc.) e à qual as embarcações dos novos Estados-Membros terão de se ater para obterem efectivamente acesso ao Reno.

Por outro lado, nos países candidatos, o acesso ao mercado dos países da UE assente em acordos bilaterais ainda é limitado, mas espera-se que passe a ser completamente livre após a adesão, já que nenhum candidato solicitou qualquer período transitório. Também no que respeita à restante legislação comunitária em matéria de navegação interna, não são de esperar problemas. Todos os candidatos partem do princípio de que conseguem satisfazer os requisitos técnicos impostos às embarcações. Até à data, só a Hungria solicitou um período transitório até 31 de Dezembro de 2004 para implantar o sistema «velho por novo».

3.1.3. Transporte ferroviário

O Comité está a preparar um parecer sobre propostas da Comissão Europeia com vista à prossecução da reforma do sector ferroviário na UE, as quais são mais conhecidas por «pacote infra-estruturas» (para o sector ferroviário). Caso sejam adoptadas, essas propostas serão integradas no acervo. No «pacote infra-estruturas» dos caminhos-de-ferro são alteradas as 3 directivas seguintes:

— a Directiva 91/440/CEE, que defende a necessidade de fazer uma separação organizacional entre a exploração dos serviços de transporte e a gestão da infra-estrutura, como também entre o gestor da infra-estrutura e a autoridade em causa;

— a Directiva 95/18/CE, que preconiza a emissão de licenças profissionais para todas as empresas de transporte ferroviário da Comunidade;

— a Directiva 95/19/CE, que se destina sobretudo a fixar regras para a cobrança de taxas de utilização (tarifação) e para a gestão da capacidade da infra-estrutura ferroviária.

As componentes mais importantes das propostas de alteração são a «abertura do mercado» e a «separação entre a infra-estrutura e o serviço de transporte». A separação organizacional obrigatória entre as funções da infra-estrutura (designadamente, licenciamento, cobrança da taxa de utilização, gestão da capacidade e segurança) e do transporte constitui uma condição sine qua non para os países candidatos.

A Polónia e a Hungria admitiram nomeadamente estar a ter problemas com a reestruturação e privatização dos caminhos-de-ferro, tendo solicitado uma derrogação da Directiva 95/19/CE, relativa à fixação de taxas de utilização e à gestão da capacidade da infra-estrutura ferroviária.

3.1.4. Navegação marítima

As questões mais importantes que se colocam no sector da navegação marítima prendem-se com acesso ao mercado, concorrência, tripulações, auxílios estatais, segurança e ambiente, porquanto se trata de factores que influenciam a competitividade das empresas. Há que evitar uma situação em que os armadores da UE se deparem com concorrência desleal por parte dos países candidatos. Isto significa que, ao aderirem à UE, os novos países candidatos terão de adoptar integral e imediatamente — isto é, sem períodos de transição — o acervo comunitário neste domínio. Não será uma tarefa fácil, dadas as lacunas dos países candidatos no que se refere a um acompanhamento adequado da aplicação do acervo. Motivo de preocupação é, em especial, o domínio da segurança marítima. A segurança tornou-se, nos últimos tempos, um dos aspectos mais importantes. A Comissão Europeia, por exemplo, chegou recentemente a acordo sobre um sistema de sinalização e informação para o tráfego marítimo, que visa evitar acidentes favorecidos por uma maior intensidade do tráfego em rotas europeias importantes. Os países candidatos devem também ter em conta esta evolução.

3.1.5. Transporte aéreo

Já antes do início das negociações de adesão foram encetadas conversações entre a UE e os países candidatos sobre a admissão destes últimos ao mercado do transporte aéreo.

Optou-se pela abordagem adoptada para a admissão da Noruega e da Islândia, designadamente, um acordo multilateral entre a UE e os países candidatos, bem como entre estes últimos, onde são estabelecidos os princípios fundamentais. Paralelamente, também existem protocolos separados para cada país, onde são fixadas por cada país as diferenças em relação aos acordos de base. Em causa estão sobretudo períodos de transição para partes do acervo respeitante ao transporte aéreo (todos os aspectos: acesso ao mercado, segurança e considerações ambientais). Dado que, por esta via, são tratados todos os aspectos do acervo comunitário em matéria de transporte aéreo, podem dispensar-se negociações de adesão específicas para este sector.

3.2. *Definições e Estatísticas*

Como esta avaliação se aplica indiferentemente a todos os modos de transporte, optou-se por não diferenciar entre eles. Os países candidatos não solicitaram qualquer derrogação em relação à legislação comunitária em matéria de estatísticas. Mas estatísticas requerem tempo, sendo amiúde preciso dispor de dados actuais, que possam ser compilados rapidamente. Por isso, entende o Comité que urge criar um sistema de monitorização, a fim de poder acompanhar o desenvolvimento do mercado dos transportes na UE e munir políticos e decisores de dados relevantes, comparáveis e recentes.

Esses dados também deverão ser úteis para poder responder à pergunta sobre se e em que medida se pode falar de crise. Trata-se, por exemplo, de informação sobre preços, custos, tarifas, sob a forma de índices ou não, bem como de inquéritos conjunturais sobre os diversos modos de transporte.

Para além da obtenção da informação a curto prazo, no entender do Comité também será preciso terminologia e definições comuns aos actuais e futuros Estados-Membros. Mas a realidade ainda está bem longe disso. Com efeito, um estudo recente revela que seis países candidatos usam a mesma definição do que os Estados da UE para o «transporte por conta própria», sendo, por isso, essencial que os restantes países adoptem quanto antes e definitivamente esta definição e a utilizem na prática.

3.3. *Economia*

3.3.1. Concorrência

3.3.1.1. Transporte rodoviário

Nos países candidatos há uma certa liberdade de estabelecimento, mas alguns deles ainda têm um regime de contingentes para o transporte internacional. Não existem indicadores de mercado que meçam a intensidade da concorrência, nem a nível da UE, nem nos países candidatos. No entanto, o fraco aumento da concorrência, que, segundo o Comité, se deve sobretudo à insuficiência dos critérios qualitativos de acesso à profissão de empresário no sector do transporte rodoviário, resulta no desrespeito das regras sociais e de segurança rodoviária.

O Comité considera, pois, essencial que a formação para as profissões de empresário no sector do transporte rodoviário e de motorista atinja um nível qualitativo mais alto e uniforme na UE.

No que respeita ao transporte de cabotagem, o sentimento geral é de que não é desejável uma liberalização imediata deste mercado ao nível da UE. A nível bilateral, os Estados-Membros podem celebrar acordos com os países candidatos no sentido de uma liberalização recíproca. A nível comunitário, só alguns anos após a adesão (fala-se essencialmente em 5 anos) se arrancará com a liberalização — de início só parcial — do mercado de cabotagem na maioria dos países candidatos. No caso da Eslovénia, de Malta e de Chipre, o mercado da cabotagem será reciprocamente aberto quando da adesão.

3.3.1.2. Navegação interior

No sector da navegação interior, e como já referido, em consequência do «Protocolo Adicional n.º 2» da Convenção Revista para a Navegação no Reno, as embarcações dos países candidatos ainda deparam com um acesso limitado à bacia do Reno. Após a adesão, esta limitação será abolida, passando as embarcações dos novos Estados-Membros a ser plenamente admitidas, desde que cumpram os restantes critérios vigentes na UE.

3.3.1.3. Transporte ferroviário

Na opinião do Comité, a concorrência no sector do transporte ferroviário é um terreno sensível, dada a diversidade de situações entre os países candidatos. O ponto de partida é de que o serviço de transporte — isto é, a exploração dos caminhos-de-ferro — depende essencialmente do mercado, mas as condições de enquadramento e a política de infra-estrutura são determinadas pelas autoridades. Além disso, para sobreviver, o sector ferroviário terá de se tornar mais eficiente. O Comité insiste, todavia, em que esta eficiência não pode ser obtida à custa da segurança. A experiência até agora adquirida com reformas ensina que liberalização não traz automaticamente mais concorrência. Em qualquer dos casos, deverá ser acompanhada de harmonização no plano técnico e económico.

3.3.1.4. Navegação marítima

No sector do transporte marítimo, há concorrência nos domínios descritos no capítulo sobre o acervo comunitário, recapitulando: acesso ao mercado, tripulações, auxílios estatais, segurança e ambiente. Em relação a todos eles, a verdade é que, desde que os novos Estados se conformem com o acervo e, após a transposição, o continuem a respeitar sob a forma de acordo, não haverá motivo para falar de distorção da concorrência. A este respeito é especialmente preocupante a situação de Malta e Chipre, dada a dimensão das suas frotas.

3.3.1.5. Transporte aéreo

Tanto a igualdade de condições no transporte aéreo (requisitos de acesso ao mercado, execução e controlo) como os prazos de transição foram acordados com os países candidatos e são naturalmente do seu conhecimento. O Comité não vê que possam surgir aqui problemas.

3.3.2. Fiscalidade

3.3.2.1. Transporte rodoviário

Quanto a este assunto, a situação varia entre os países candidatos. Parte deles tem o mesmo regime do que a UE (impostos sobre os veículos pesados de mercadorias, impostos sobre consumos específicos e imposição dos utentes ou portagens).

Outros países candidatos seguem sistemas diferentes. Em Setembro de 2001 foi publicado na UE o Livro Branco dos Transportes, que defendia o princípio de imputar a cada modo de transporte a totalidade dos custos por ele causados, incluindo os custos externos. Está prevista uma directiva-quadro que estabelecerá um regime de imposição da infra-estrutura, bem como uma proposta de lançamento de um imposto uniforme sobre o consumo específico para os veículos pesados. O Comité considera aceitável o princípio de que cada modo de transporte deve pagar a totalidade dos custos que origina, mas defende a adopção de um sistema simples, no qual também os países candidatos possam facilmente participar.

3.3.2.2. Navegação interior

Do ponto de vista fiscal, a adesão dos países candidatos terá, na opinião do Comité, grandes consequências para o sector da navegação interior. Como é conhecido, em virtude da Convenção de Mannheim, é proibida a cobrança de taxas à navegação no Reno.

No entanto, ainda não é claro como uns e outros reagirão às novas ideias expressas no Livro Branco.

3.3.2.3. Navegação marítima

Neste sector encontram-se actualmente em revisão as directrizes vigentes para as ajudas públicas, tendo em vista melhorar a situação concorrencial da frota da UE.

3.3.2.4. Transporte aéreo

No sector do transporte aéreo, o Comité considera desejável iniciar sem demora o debate sobre a questão da fiscalidade, a fim de garantir a igualdade de tratamento entre os modos de transporte.

3.4. *Aspectos sociais*

3.4.1. Transporte rodoviário

Entre os actuais Estados-Membros da UE, alguns preocupam-se com a situação do emprego no sector dos transportes que resultaria da adesão dos países candidatos. Visto que nestes os custos salariais são consideravelmente mais baixos, teme-se uma diminuição da oferta de postos de trabalho.

Para além disso, a adesão também se traduzirá na deslocação da fronteira externa da União, que passará a coincidir com as fronteiras externas dos actuais países candidatos. O Comité alerta para o risco de isso trazer problemas sociais para os agentes aduaneiros dos Estados-Membros que formam actualmente a fronteira externa da União, bem como para os dos países candidatos, que são os que mais se ressentirão do impacto do alargamento. No entender do Comité, esse impacto tem sido subestimado.

As novas fronteiras externas irão requerer acções de formação e reciclagem para o pessoal aduaneiro, pelo que há que prever um programa social para o efeito, como já foi feito anteriormente para a Comunidade.

3.4.2. Navegação interior

As consequências sociais do alargamento parecem à primeira vista suportáveis, tanto para os actuais trabalhadores da UE como para os dos futuros Estados-Membros.

3.4.3. Transporte ferroviário

Na opinião do Comité, é ainda demasiado cedo para poder prever com exactidão quais as consequências sociais do alargamento para o pessoal dos transportes ferroviários.

3.4.4. Navegação marítima

No sector do transporte marítimo receia-se bastante a adopção de práticas de dumping quando da adesão dos países candidatos. Na opinião do Comité, o pessoal do mar dos países candidatos deve, após a adesão, beneficiar das mesmas condições de trabalho vigentes na UE. Não é o que se verifica actualmente e receia-se que a situação não sofra alteração após a adesão. É, com efeito, possível utilizar nas embarcações comunitárias trabalhadores marítimos de fora da UE, remunerando-os segundo os padrões do seu país de origem. O Comité considera esta situação indesejável e nociva à concorrência. As consequências podem naturalmente variar consoante o país, mas, no entender do Comité, convém fixar normas comuns por meio de uma Directiva ou de um regulamento que tornem aplicável a legislação do país de bandeira.

3.4.5. Transporte aéreo

Não são de esperar problemas neste sector.

3.5. *Segurança nos transportes*

3.5.1. Transporte rodoviário

A segurança nos transportes é um dos assuntos mais importantes e que, segundo o Comité, mais atenção merece nas conversações sobre o alargamento. E é tanto mais assim quanto os elementos apurados na Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes (CEMT) indicam uma pioria das condições de segurança na circulação nos países candidatos nos últimos anos, em parte também decorrente do crescimento do parque automóvel. O Comité está convencido de que só um endurecimento simultâneo da regulamentação, da execução e do controlo poderá contrariar esta tendência negativa. Neste contexto, reputa o Comité necessário trabalhar para uma melhoria da mentalidade do utente dos transportes e da «cultura dos transportes» dos países candidatos. No transporte rodoviário, o desenvolvimento económico resultou num forte crescimento do tráfego. Na área da segurança dos transportes, o acervo implica, entre outros aspectos, a introdução de regulamentação sobre períodos de descanso, tacógrafos electrónicos, limitadores de velocidade e, de futuro, também sobre o cartão de identificação para motoristas, regulamentação que a partir da data de adesão passará a ser obrigatória para os veículos envolvidos no transporte internacional. Além disso, se o Livro Branco dos Transportes for introduzido na regulamentação europeia, os custos resultantes dos acidentes rodoviários passarão a ser integrados no preço do transporte. Como aspecto adicional, o Comité pretende observar que considera de máxima importância lançar um estudo sistemático à escala europeia sobre as causas dos acidentes de viação.

3.5.2. Navegação interior

Quanto à navegação interior, não se espera que a situação da segurança se vá alterar substancialmente com a adesão dos novos Estados.

3.5.3. Transporte ferroviário

Considerando que os caminhos-de-ferro transportam diariamente milhões de pessoas e mercadorias, será essencial manter um bom nível de segurança dos transportes após o alargamento. Para o garantir, no seu «2.º Pacote Caminhos-de-Ferro», a Comissão Europeia propôs uma série de medidas de acompanhamento, medidas essas que o Comité recomenda adoptar quanto antes.

3.5.4. Navegação marítima

O Comité considera que a segurança marítima é fonte de preocupações no que toca a quase todos os países candidatos (com actividade marítima). Há que impor requisitos de segurança às embarcações. Trata-se essencialmente de aplicar a legislação — ainda incompleta, aliás — da Organização Marítima Internacional (OMI), que é aplicável a todos os países e já foi integrada — tal qual ou modificada no sentido de um maior rigor — no acervo comunitário. Ainda que os próprios países candidatos não tenham solicitado nenhum período de transição nesta área, ela merece máxima atenção. Acidentes recentes envolvendo navios provenientes de, por exemplo, Chipre e Malta, tornaram uma vez mais patente a gravidade do problema. A propósito destes acidentes, a UE tem trabalhado numa revisão do acervo (as chamadas «medidas Erika»), as quais ameaçam marcar ainda mais as diferenças em relação aos países candidatos, se estes não tomarem depressa as medidas necessárias. É, pois necessário, que os países candidatos adoptem tão cedo quanto possível a legislação relevante.

3.5.5. Transporte aéreo

O pacote «segurança dos transportes» é um protocolo separado, celebrado entre a UE e cada um dos países candidatos e incluindo acordos individuais sobre possíveis derrogações.

3.6. *Infra-estrutura*

3.6.1. Situação actual

Existe na UE uma rede de corredores de transporte (Rede Transeuropeia de Transportes = RTE-T). Em preparação da ligação dos países candidatos a esta rede, a Comissão Europeia procedeu a um vasto inventário da infra-estrutura existente e necessária nestes países, servindo-se do Instrumento de Avaliação das Necessidades de Infra-estruturas de Transportes (TINA). O montante total apurado neste inventário é cerca de 90 mil milhões de euros. Trata-se da construção de raiz ou da ampliação de 18 000 km de estradas, 20 000 km de vias férreas, 38 aeroportos, 13 portos marítimos e 49 portos fluviais. A infra-estrutura para a navegação interior requer atenção especial, tendo um parecer do CES [1] concluído pela necessidade de proceder aos ajustamentos adequados nas vias navegáveis interiores para optimizar a sua utilização no conjunto das redes transeuropeias. Os projectos de infra-estruturas nos países candidatos descritos no relatório final TINA podem ser levados em conta para efeitos de financiamento comunitário através dos fundos ISPA (Instrumento Estrutural de Pré-Adesão) e *Phare* (Programa de Ajuda à Reestruturação Económica). Porém, não a 100 %: os próprios países candidatos terão de contribuir com a maior parte do financiamento (fala-se em 90 %). Uma vez consumada a adesão, os países candidatos ficam sujeitos à regulamentação da UE em matéria de RTE-T. Esta consiste em orientações para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e em regras gerais para a prestação de auxílio financeiro. No entender do Comité, esta regulamentação deve ser adaptada: no quadro das orientações em matéria de RTE-T, haverá, por exemplo, que indicar claramente aos países em causa que infra-estrutura passará a fazer parte da RTE-T. Entende o Comité, neste contexto, que o alargamento das redes transeuropeias às regiões insulares europeias [2] deverá também, no futuro, abranger os países candidatos. Outro aspecto a não esquecer é que, para os projectos de implantação das RTE-T, os países candidatos também terão de preencher requisitos de conformidade ambiental (Directiva «Habitats»).

3.6.2. Outro aspecto importante é o facto de só ser possível realizar qualquer investimento eficaz se se tiver em conta o carácter multinacional e transfronteiriço das RTE-T. A cooperação e coordenação regionais e transfronteiriças são, pois, imperiosas em matéria de planeamento, operação, horários, etc. Os projectos de infra-estrutura têm de assentar numa rede transfronteiras integrada — os Estados e portos do Danúbio exemplificam bem esse requisito.

3.7. *Ambiente*

3.7.1. Modalidades de transporte

Este capítulo trata as normas em matéria de emissões e de qualidade dos combustíveis. Graças às normas europeias, foi possível estabilizar razoavelmente as emissões de NOx, entre outras. Ora, com a ampliação do mercado interno, é de prever um forte crescimento do transporte rodoviário de mercadorias. Em particular, o objectivo de refrear as emissões de CO_2 não será realizável. Para limitar ao máximo os danos daí decorrentes, importa criar quanto antes um parque automóvel «limpo» nos países candidatos. Além disso, prevêem-se grandes dificuldades na tentativa de redução do ruído do tráfego e do número de vítimas da estrada.

Principalmente por isso, mas também atendendo aos esperados congestionamentos do tráfego rodoviário, será preciso, na perspectiva do Comité, investir em força no desenvolvimento de infra-estruturas para outros modos de transporte e, nesse contexto, numa mentalidade mais voltada para o mercado. A imputação da totalidade dos custos aos diferentes modos de transporte deverá, pensa o Comité, acelerar este processo.

Finalmente, no âmbito do planeamento e implantação da infra-estrutura nos países candidatos, haverá que assegurar o respeito das disposições comunitárias, tais como expressas no programa «*Natura 2000*» e na Directiva «Fauna-Flora-Habitats». Para além de ser um teste estratégico da compatibilidade ambiental dos programas de infra-estrutura, é evidente que interessa envolver precocemente neste processo os cidadãos e os movimentos de defesa da natureza e do ambiente.

Por último, o Comité entende ser importante criar um sistema de observação do mercado para estudo do impacto ambiental das decisões de investimento no domínio dos transportes, de forma a tornar mais visíveis as consequências ambientais dessas opções.

3.8. *Segurança nas fronteiras*

O sector dos transportes é particularmente sensível a aspectos de segurança relacionados com actos terroristas e imigração ilegal.

Pensando em particular no alargamento, cumpre tomar todas as precauções necessárias. Em resposta a um pedido da Comissão, o CESE está presentemente a elaborar um parecer exploratório sobre o assunto.

---

(1) Parecer de iniciativa sobre «Futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis», JO C 80 de 3.4.2002, p. 15.

(2) Parecer de iniciativa sobre «O prolongamento das redes transeuropeias de transporte para as regiões ultraperiféricas e insulares europeias», JO C 149 de 21.6.2002, p. 60.

4. **Conclusões**

Considera o Comité que o próximo alargamento da UE aos países candidatos é, do ponto de vista da política de transportes, uma opção acertada. O alargamento não terá apenas consequências para os actuais Estados-Membros da UE e para os países candidatos, mas abrirá também oportunidades a outros países, como, por exemplo, a Rússia.

O presente documento examinou a situação relativa ao alargamento a 13 países candidatos. O ponto central focado foi a adopção do acervo comunitário e, nomeadamente, a sua efectiva aplicação na prática. O Comité insistiu, em especial, neste ponto porque entende que as consequências do alargamento para as instâncias administrativas e as pessoas singulares nos países candidatos têm sido muito subestimadas. São exemplos a deslocação das fronteiras externas da União e as respectivas consequências sociais para o pessoal e as infra-estruturas dos serviços aduaneiros. Serão também significativas as consequências do alargamento nos domínios da segurança dos transportes e do ambiente.

O Comité considera, em síntese, que o alargamento é, do ponto de vista da política de transportes, uma opção justificada, mas que as suas consequências em muitos domínios têm sido subestimadas.

Bruxelas, 19 de Setembro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Resolução destinada à Convenção Europeia

(2003/C 61/27)

Na 393.ª reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002 (sessão de 19 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 167 votos a favor, 4 votos contra e 6 abstenções, a presente resolução.

1. **Preâmbulo**

1.1. O Comité é, ao nível europeu, o fórum institucional de consulta, de representação, informação e expressão da sociedade civil organizada, que permite aos representantes das organizações económicas, sociais e cívicas dos Estados-Membros ser parte integrante do processo de formação das políticas e das decisões, ao nível comunitário.

1.2. As relações privilegiadas que o Comité mantém com os conselhos económicos e sociais e instituições similares nos Estados-Membros e com a sociedade civil organizada dos países e conjuntos geográficos terceiros com os quais a União Europeia mantém relações estruturadas reforçam o valor acrescentado e a legitimidade da sua actividade em prol de uma Europa politicamente mais acessível, mais transparente e mais participativa. As relações constantes estabelecidas pelo CESE com as organizações da sociedade civil não representadas no Comité contribuem igualmente para aumentar esse valor acrescentado e essa legitimidade.O Comité pretende reforçar estas relações.

1.3. O CESE cingiu-se deliberadamente, nesta resolução, a formular certas observações e afirmar posições essenciais sobre o futuro da Europa, reservando-se a possibilidade de se pronunciar posteriormente sobre determinadas questões tratadas mais em particular pela Convenção Europeia.

2. **O modelo europeu de sociedade**

2.1. O CESE espera que a Convenção redefina os fundamentos constitucionais da União Europeia que (i) se caracteriza por um equilíbrio entre a diversidade cultural e a unidade política e (ii) permite ao modelo europeu de sociedade desenvolver-se, ao mesmo tempo que valoriza as identidades socioculturais.

2.2. O Comité realça que os trabalhos da Convenção incidem na própria essência da identidade e do projecto europeus e nos valores sobre os quais este projecto se baseia. Não dizem unicamente respeito «às competências» e à repartição dos poderes.

2.3. Enquanto expressão de adesão a valores comuns, a cultura é um factor essencial da identidade europeia. O Comité solicita que no futuro tratado constitucional o conceito de cultura seja entendido de tal forma que a política da União neste domínio contribua para a formação de uma verdadeira comunidade de valores, garantindo ao mesmo tempo o desenvolvimento das culturas nacionais e regionais.

2.4. O Comité reitera o seu apoio ao desenvolvimento da cidadania europeia.

2.5. Tal pressupõe que se defina uma arquitectura institucional, com uma forte legitimidade democrática, em que:

i) os poderes e as responsabilidades das instituições sejam mais claramente definidos,

ii) a diversidade sociocultural dos países europeus, juntamente com uma marcada e permanente evolução da coesão económica e social, sejam elementos fundadores de uma identidade europeia partilhada e participativa.

2.6. A Carta dos Direitos Fundamentais constitui a este respeito um compromisso ético, social e político, sendo a pedra angular da criação desta identidade comum. Traduz, na verdade, o reconhecimento de uma comunidade de direitos e deveres de que todos os cidadãos comungam e de que se sentem portadores. O Comité solicita a inclusão desta Carta no tratado constitucional.

2.7. O Comité considera indispensável que a União assuma uma parte maior da responsabilidade ao nível internacional e fale a uma só voz. Insta para que a União seja dotada de instituições que lhe permitam conduzir uma verdadeira política estrangeira baseada, nomeadamente, nos ideais de paz, democracia e solidariedade e bem-estar económico e social e que contribua para o desenvolvimento das sociedades civis dos países parceiros, assegurando a sua participação efectiva nos programas de cooperação, através da aplicação de dispositivos de associação, tal como já o fez, por sugestão do CESE, nos acordos de Cotonu ou no âmbito da cooperação mediterrânica.

2.8. O CESE contribui com valor acrescentado suplementar para a acção da União no domínio das relações externas, graças ao diálogo estruturado em constante desenvolvimento com os representantes da sociedade civil dos países candidatos à adesão, bem como com os países parceiros do Mediterrâneo, da África das Caraíbas e do Pacífico, da América Latina, de Rússia e da Ásia.

2.9. O Comité considera fundamental o reforço das competências da União nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI), por forma a dar resposta às preocupações dos cidadãos em matéria de luta contra todas as formas de criminalidade.

2.10. O Comité considera, igualmente, essencial que a União se dote dos instrumentos necessários a uma verdadeira política global em matéria de imigração e de asilo assente na solidariedade.

2.11. Há que melhorar as políticas de integração dos imigrantes. O Comité solicita que a Convenção estude a possibilidade de atribuir a cidadania da União aos nacionais dos países terceiros com estatuto de residentes de longa duração.

3. **Democracia participativa, diálogo civil e diálogo social**

3.1. O Comité preconiza o reforço da democracia representativa mediante o desenvolvimento de processos participativos que permitam às organizações da sociedade civil serem associadas, numa fase precoce, ao processo de formação das políticas e à preparação das decisões, bem como à sua aplicação. Ao permitir a participação dos directamente interessados, o diálogo civil é crucial para conferir à União Europeia legitimidade acrescida.

3.2. Sem prejuízo da sua estrutura e das suas competências, o CESE tem um papel fundamental a desempenhar na organização do diálogo civil e está vocacionado para ser o fórum desse diálogo.

3.3. A este respeito, convém distinguir claramente o diálogo com as organizações da sociedade civil e entre estas, por um lado, e o diálogo social, por outro. O diálogo social europeu é um mecanismo com poderes quase legislativos. Está claramente definido em termos de participantes, poderes e procedimentos.

3.4. Há que desenvolver o papel e as responsabilidades específicas dos parceiros sociais no âmbito de um aprofundamento do diálogo social europeu.

3.5. O aspirar ao diálogo civil decorre simultaneamente dos princípios de democracia e de subsidiariedade. O princípio de subsidiariedade não significa apenas repartição dos poderes entre os diferentes níveis territoriais. Exprime também uma concepção participativa das relações entre os poderes públicos e a sociedade, bem como das liberdades e das responsabilidades dos cidadãos. Ao determinar-se quem deve intervir na preparação das decisões, haverá, portanto, que ter em conta a «subsidiariedade territorial (vertical)» a par da «subsidiariedade funcional (horizontal)», a qual é elemento fundamental da boa governação.

3.6. Tanto o diálogo social como a prática da co-regulamentação ou da auto-regulamentação, que exprimem uma partilha de responsabilidades entre as instituições e as partes interessadas, participam desta boa governação europeia.

4. **A governação económica e social**

4.1. O CESE solicita uma coordenação das políticas económicas que permita optimizar o potencial de crescimento e de emprego que a União encerra, o restabelecimento do direito de proposta da Comissão e da consulta obrigatória do Comité na elaboração das orientações de política económica, uma melhor combinação dos instrumentos de política macroeconómica e de política estrutural, bem como um diálogo mais constante entre os diversos actores da política macroeconómica, em particular os parceiros sociais.

4.2. O Comité solicita que o tratado constitucional mencione explicitamente o pleno emprego como um dos objectivos da União e que os artigos pertinentes desse tratado indiquem com maior clareza que a política económica deve contribuir para a realização do objectivo de crescimento e de pleno emprego.

4.3. O Comité insiste em que a União se dote dos instrumentos necessários ao sucesso da estratégia de Lisboa, estratégia esta que pretende tornar a Europa na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.

4.4. O Comité sublinha, além disso, que o êxito da estratégia de Lisboa terá de estribar-se na aplicação das Conclusões do Conselho de Gotemburgo, tendo assim em conta todos os princípios essenciais à realização do desenvolvimento sustentável.

4.5. O Comité solicita igualmente:

i) O fortalecimento da política de coesão económica e social e a unificação dos procedimentos e das formas de acção da política de coesão por forma a reforçar a eficácia e garantir uma participação efectiva das organizações da sociedade civil;

ii) o apoio à inovação e ao espírito empresarial na sua diversidade, em conformidade, por exemplo, com as linhas de acção definidas na Carta Europeia das Pequenas Empresas;

iii) a inclusão, no tratado constitucional, de uma referência específica à prestação dos serviços de interesse geral como uma das acções que a União, em estreita cooperação com os Estados-Membros, deve desenvolver para a consecução dos seus objectivos;

iv) o reforço dos instrumentos de combate à fraude financeira em cooperação com os Estados-Membros.

4.6. O Comité considera que, sem prejuízo das competências legislativas da União, o método de coordenação aberta é um instrumento importante para que a coesão económica e social progrida, desde que os parceiros sociais e os outros intervenientes da sociedade civil sejam efectivamente implicados. O Comité solicita que este método, ao qual pretende ser associado em termos de acompanhamento, disponha de uma base jurídica no tratado constitucional.

4.7. No que concerne ao financiamento das políticas comunitárias, importa diligenciar para que, a longo prazo, as receitas da União sejam adequadas ao financiamento dos compromissos assumidos. O Comité solicita que seja criado um novo sistema de financiamento, devendo prever-se o reforço dos recursos próprios da União.

4.8. O Comité solicita uma reforma duradoura do processo de elaboração das políticas e de tomada de decisões ao nível da União, baseada nos princípios de solidariedade, transparência, coerência, subsidiariedade, proporcionalidade e abertura.

4.9. A simplificação dos processos legislativos e da regulamentação comunitária é uma necessidade premente e uma medida prévia indispensável ao alargamento, que permitirá uma melhor compreensão das políticas comunitárias e do processo de integração europeia por parte dos agentes económicos e sociais e dos cidadãos. Neste contexto, o CESE solicita que as instituições europeias adoptem códigos de conduta que visem simplificar o processo de regulamentação, bem como a constatação da necessidade de se aprofundar a avaliação de impacto que deve acompanhar todos os projectos de regulamentação, incluindo-se nesta avaliação um exame de possíveis alternativas.

4.10. O Comité é de opinião de que importa dar um maior apoio à co-regulamentação, conjugando um quadro comunitário com a iniciativa das partes interessadas, de forma a atingir os objectivos de maior flexibilidade e eficácia.

4.11. O Comité solicita que o tratado constitucional lhe reconheça a a possibilidade de cumprir melhor a sua missão, generalizando a consulta na fase prévia ao processo legislativo, em particular através do recurso mais frequente ao procedimento dos pareceres exploratórios a pedido das outras instituições.

4.12. Já que a União pretende ampliar a rede de consultas para melhorar a qualidade da governação democrática, o CESE considera que poderá perfeitamente funcionar como ponte entre a Comissão e a sociedade civil organizada, conforme ficou ilustrado pelo sucesso do recente «Fórum dos Partes Interessadas sobre o Desenvolvimento Sustentável», realizado em Setembro de 2002.

4.13. Por último, o CESE entende que a sua função seria fortalecida se o tratado constitucional lhe conferisse o estatuto de instituição.

5. **Conclusão**

5.1. O Comité considera que tudo deve ser posto em prática, a todos os níveis, para que os cidadãos europeus estejam plenamente associados à definição de um projecto para a Europa alargada e que lhe seja dado um verdadeiro conteúdo. Face à desconfiança persistente dos cidadãos europeus relativamente ao processo de integração europeia, é indispensável que a Convenção trace uma visão da Europa que conduza os cidadãos a aderirem e a identificarem-se com este processo.

5.2. O Comité reitera a vontade de desempenhar plenamente as suas funções na Convenção e, de acordo com a resolução que adoptou na matéria [1], contribuir muito especialmente para uma abertura tão grande quanto possível do debate sobre o futuro da União na sociedade civil organizada.

---

[1] Resolução sobre «O futuro da Europa» de 17 de Setembro de 2001 — CES 1033/2001 fin.

394.ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 24 DE OUTUBRO DE 2002

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Segurança dos Transportes»

(2003/C 61/28)

Em 23 de Abril de 2002, por carta de Loyola de Palacio, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre a «Segurança dos Transportes».

Em 23 de Abril de 2002, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estrutura e Sociedade da Informação da preparação dos respectivos trabalhos.

Na 394.ª reunião plenária de 24 de Outubro de 2002, dada a urgência do assunto, o Comité Económico e Social Europeu designou relatora-geral A. Bredima-Savoupoulou e adoptou o seguinte parecer por 93 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções.

1. Introdução

1.1. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos, o mundo atravessa um período de enorme incerteza. As ondas de choque destes acontecimentos trágicos propagaram-se pelo mundo e as suas repercussões fazem-se sentir em quase todas as facetas das nossas vidas.

1.2. A segurança, tanto preventiva como operacional, nunca assumiu um papel tão importante como agora e surge no topo da lista de prioridades dos decisores políticos. De salientar que não existe, contudo, uma definição internacionalmente aceite de terrorismo.

1.3. A necessidade de reforçar a segurança mundial é imperativa e reconhecida tanto pelos governos como pelo sector privado. A segurança perfeita é um objectivo impossível. Em tempos de crise grave predomina a tendência para tentar conceber todas as contingências possíveis e encontrar medidas que possam impedir tal eventualidade. Contudo, por mais graves que sejam as ameaças à segurança, tamanha intensidade de medidas só é viável por períodos de escassos dias. Para avaliar correctamente a altura indicada para aplicar medidas de segurança e o respectivo grau de intensidade é preciso entender melhor o tipo e a probabilidade dos riscos que ameaçam a rede de transportes.

1.4. No rescaldo do 11 de Setembro, os sectores do transporte aéreo e marítimo manifestaram o seu pleno apoio à necessidade de derrotar o terrorismo e outras ameaças à segurança das aeronaves e embarcações. Ora a segurança é por excelência uma questão que deve envolver todos os elos da cadeia de transportes, se se pretendem atingir resultados tangíveis. Todos eles devem assumir a sua quota-parte de responsabilidade, caso contrário, o «elo mais fraco» será o alvo escolhido pelos terroristas para se infiltrarem no sistema.

1.5. A segurança da navegação marítima e da aviação civil constitui um problema global causado pelo terrorismo e por actos ilícitos e, enquanto tal, requer não só atenção geral, mas sobretudo soluções globais que só as respectivas organizações internacionais, nomeadamente a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) podem fornecer. A segurança ferroviária parece estar largamente voltada para iniciativas a nível nacional, enquanto o terrorismo nas estradas e vias navegáveis interiores foi objecto de relativamente pouca atenção. Não obstante, com o conceito de transporte «de porta a porta», as crescentes preocupações com a segurança dizem inevitavelmente respeito a todos os modos de transporte. Uma cadeia logística integrada requer, pois, interoperabilidade.

2. O impacto das medidas de segurança

2.1. Medidas mais estritas de segurança e uma série de sobretaxas também afectaram o custo do transporte de mercadorias por via marítima e aérea [1]. No que se refere ao transporte marítimo de mercadorias, tal incluiu formalidades de notificação, mais frequentes inspecções pela guarda costeira e escoltas obrigatórias com rebocadores, que resultaram em custos acrescidos e tempos de espera mais prolongados. No que se refere ao transporte aéreo de mercadorias, o agravamento dos custos com medidas de segurança nos aeroportos levaram à aplicação de taxas de segurança, a um aumento dos prémios dos seguros comerciais e a sobretaxas de guerra para determinadas regiões sensíveis.

2.2. Um Relatório recente da OCDE [2] sobre o impacto dos ataques terroristas de 11 de Setembro no comércio internacional constata que «os custos com atrasos, burocracia e exigências de conformidade na transposição das fronteiras variaram entre 5 % e 13 % do valor das mercadorias em causa» e previne que «as medidas de segurança podem acrescentar mais 1 % a 3 % a estes custos. Seria essencial que os governos evitassem impor qualquer agravamento da carga burocrática ou custos desproporcionados. Além disso, os custos que são justamente imputados aos governos não devem ser cobrados aos prestadores de serviços de transporte».

---

(1) «Economic Consequences of Terrorism» (Consequências Económicas do Terrorismo), 17.7.2002. Documento de trabalho n.º 34 do Departamento Económico da OCDE. Conselho de Ministros sobre o tema «Segurança dos Transportes e Terrorismo», OCDE, 2.5.2002.

(2) TD/TC/WP (2002) REV1/702002.

2.3. A marinha mercante e a aviação civil têm de continuar a servir o fluxo do comércio internacional de forma eficiente e eficaz, pelo que, para o assegurar, tanto as embarcações e aeronaves como as instalações portuárias e aeroportuárias devem estar devidamente preparadas para a possibilidade de terem de enfrentar ataques terroristas ou outros tipos de acções criminosas. Se os procedimentos de segurança se tornarem demasiado rigorosos, a actividade de transporte de mercadorias pode ser praticamente obrigada a cessar, o que dará aos terroristas o êxito que procuravam.

2.4. As novas medidas de segurança devem ser equilibradas com os objectivos que perseguem, os custos que representam e o impacto que têm no tráfego. Daí ser necessário estudar cuidadosamente as propostas e avaliar se são realistas e praticáveis. As propostas não devem restringir indevidamente os direitos dos cidadãos nem a ordem constitucional de cada Estado, o que significaria servir o objectivo dos terroristas.

2.4.1. Os custos das medidas de segurança e a repartição dos mesmos devem basear-se em estimativas de medidas razoáveis e viáveis, destinadas a impedir ou reduzir o risco de ataques terroristas. A análise deve contabilizar o custo da aplicação das medidas propriamente dita, os custos directos e indirectos para os prestadores de serviços de transporte e transitários (por exemplo, atrasos e equipamento adicional), o impacto no comércio mundial e as distorções nas práticas comerciais estabelecidas (através do reencaminhamento do comércio para áreas de menor segurança).

2.4.2. Medidas unilaterais são inaceitáveis, em especial quando aplicadas assimetricamente e em detrimento dos interesses de países terceiros. Há que evitar quaisquer medidas unilaterais e arbitrárias, uma vez que estas dificultam o comércio mundial ao criarem obstáculos burocráticos e outros, acabando por levar a distorções da concorrência e a efeitos económicos negativos.

2.4.3. Dado o carácter internacional do transporte marítimo e aéreo, os requisitos de segurança devem basear-se em disposições recíprocas, de aplicação e imposição uniformes, sem discriminação, e permitir máxima eficácia nas trocas comerciais.

2.4.4. As precauções contra um ataque requerem dispor de informação, pelo que é dever de todas as transportadoras facultarem às autoridades quaisquer informações ou suspeitas que tenham, bem como manterem o seu pessoal informado.

2.4.5. Inevitavelmente, o reforço da segurança envolverá disposições onerosas em matéria de hardware (infra-estruturas e equipamento) e de software (pessoal e formação). É necessário ter o cuidado de evitar disposições técnicas desproporcionadas, que possam ser consideradas proteccionistas e promotoras de interesses comerciais. Além disso, o alcance e o grau das medidas deve ter em conta quaisquer implicações negativas para o desempenho do elemento humano (fadiga, stress, etc.). Os funcionários das empresas de transportes tendem a sentir-se afectados pela aplicação de medidas de segurança. A filosofia e a cultura europeias defendem um grande respeito pelos direitos humanos e nenhuma reacção às ameaças de terrorismo poderá menosprezar estes princípios há tanto acarinhados.

2.4.6. Existe o perigo crescente de se imporem, directa ou indirectamente, às tripulações das embarcações e aeronaves, bem como às autoridades portuárias, responsabilidades de policiamento que normalmente cabem às administrações públicas. Estas responsabilidades excedem as suas funções tradicionais e podem expô-las a riscos físicos e a stress emocional.

3. **Implicações nos seguros**

3.1. No rescaldo dos ataques terroristas de 11 de Setembro, as implicações dos seguros nos transportes marítimos e aéreos foram de vulto. As seguradoras comerciais retiraram totalmente do mercado o seguro contra o risco de guerra. Quando o relançaram, o seu preço excedia o décuplo do anterior. O sector dos seguros aumentou os prémios entre 0,03 e 0,05 por cento *ad valorem*, mas isso veio compensar parcialmente o declínio registado na última década. O seguro contra actos terroristas deixou praticamente de existir, obrigando assim os governos a intervir para cobrir os riscos considerados demasiado elevados para o sector privado.

3.2. As novas medidas de segurança também tiveram impacto no mercado de seguros. Teve que ser considerada a criação de um seguro que cobrisse os inevitáveis atrasos decorrentes da intensidade de medidas de segurança. Além disso, teve de ser adquirido e segurado equipamento de raios X particularmente sofisticado e dispendioso ([1]).

3.3. No sector do transporte marítimo, as áreas geográficas onde são aplicáveis prémios suplementares e os períodos da sua aplicação foram exageradamente alargados. Existe a ideia generalizada de que os acontecimentos de 11 de Setembro foram utilizados como pretexto para a imposição de prémios exorbitantes. Actualmente está em curso um diálogo entre os armadores e as seguradoras, com vista a encontrar soluções mais sensatas para o problema.

([1]) O custo do equipamento de segurança é muito elevado. Por exemplo, um scanner de contentores no porto de Roterdão custa 14 milhões de EUR.

3.4. No que se refere ao transporte aéreo, as seguradoras que cobriam o risco de guerra tentaram aplicar prémios adicionais. O custo adicional do seguro das transportadoras norte-americanas foi limitado pelo governo dos Estados Unidos. Perante os desafios dos seguros, o governo dos Estados Unidos prestou auxílio financeiro directo às companhias aéreas e reforçou a segurança das mesmas. Para evitar a ruptura do tráfego aéreo, os Ministros das Finanças da UE aprovaram um código de conduta que estabelece as condições sob as quais os governos da UE poderão manter o seguro aéreo. O código de conduta possibilitou aos Estados-Membros que desejassem ou pagar às suas companhias aéreas os prémios de seguro ligados ao «risco de guerra ou terrorismo», ou conceder-lhes uma garantia para fazer face a esse risco. O CESE apoia esta iniciativa da UE, destinada a viabilizar as companhias aéreas da União.

3.5. Uma vez que há indicadores de um regresso a uma situação de seguros aceitável no sector da aviação comercial, não se prosseguirá a prática de cobertura dos custos dos seguros aéreos pelos Estados-Membros. Numa tentativa de pôr cobro às contínuas dificuldades em encontrar suficiente cobertura dos riscos, a Comissão propôs a imposição de requisitos mínimos de seguro aéreo a todas as transportadoras que utilizam o espaço aéreo da UE, i.é., uma responsabilidade civil mínima por passageiro e quilograma de carga. A longo prazo, uma alternativa poderá ser um esquema de financiamento aberto, a um custo razoável, para cobrir a responsabilidade civil de terceiros em caso de terrorismo.

4. **Segurança marítima**

4.1. *A segurança marítima em perspectiva*

4.1.1. Se os ataques terroristas de 11 de Setembro envolveram aeronaves e aeroportos, as embarcações e infra-estruturas do transporte marítimo continuam vulneráveis aos riscos do terrorismo. As embarcações podem ser utilizadas como arma, para lançar um ataque, transportar armas ou materiais perigosos e, se submersas, para destruir infra-estruturas de transportes (por exemplo, uma entrada de um porto, uma passagem de um canal). Os cargueiros de produtos químicos e gás e os petroleiros são particularmente vulneráveis e representam riscos acrescidos. Os contentores transportados nos navios podem ainda ser usados para contrabandear armas de destruição em massa e passar clandestinamente terroristas. Cientes do perigo potencial, os Estados Unidos tomaram as medidas mais abrangentes possíveis para protegerem os seus portos e navios. Até agora, nenhum outro país alterou ainda tão unilateral e drasticamente as suas disposições em matéria de segurança para o transporte marítimo.

4.1.2. Em comparação com as aeronaves, exceptuando o assalto ao navio cruzeiro Achille Lauro, nenhum outro navio de passageiros ou cargueiro foi alvo de ataques terroristas propriamente ditos. No entanto, os cargueiros têm sido alvo de actos de pirataria e assaltos à mão armada. O número total de incidentes de pirataria e de assaltos à mão armada a navios registado entre 1984 e 2002 foi de 2 650.

4.1.3. Por conseguinte, a avaliação de riscos deve centrar-se na probabilidade e possível gravidade dos mesmos, tendo nomeadamente em conta a localização geográfica, as características do modo de transporte, a facilidade de acesso, a exposição ao risco e os problemas institucionais e jurídicos ligados às medidas de segurança.

4.1.4. As medidas de segurança destinadas ao transporte marítimo devem ser claras em matéria de requisitos aplicáveis a navios, tripulações, passageiros, carregadores, expedidores, operadores de terminais e transportadores rodoviários e ferroviários envolvidos no comércio internacional, devendo ser adequadas ao nível de ameaça apurado.

4.2. *O trabalho na OMI*

4.2.1. A preocupação com os actos ilícitos que ameaçam a segurança das embarcações e dos seus passageiros e tripulações tem sido abordada pela OMI desde os anos 80.

4.2.2. Na sequência do incidente do Achille Lauro (1985), a OMI aprovou uma resolução e duas circulares, recomendando medidas para impedir atentados à segurança dos navios de passageiros ([1]).

4.2.3. Em 1988, a OMI adoptou a Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo Adicional para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Convenção e Protocolo «SUA»). Estes documentos entraram em vigor em 1-1-92 ([2]).

4.2.3.1. O trabalho preparatório que levou à adopção destes tratados decorreu em simultâneo com o que conduziu à adopção do Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Internacional, complementar da Convenção para a Supressão de Actos Ilegais Contra a Segurança da Aviação Civil, 1971 (N.T. — Estas convenções e protocolos podem ser consultados no site do Gabinete de Direito Comparado, do Ministério da Justiça de Portugal em http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/mpenal-onu.html).

4.2.3.2. Além disso, a OMI criou um grupo de correspondência para proceder à revisão da Convenção e do Protocolo «SUA», no sentido de facilitar a cooperação internacional como meio de combater os actos ilícitos, incluindo os ataques terroristas.

([1]) A.584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.
([2]) O número de países signatários é de 67 e 60, respectivamente.

4.2.4. Na sequência dos ataques de 11 de Setembro, a OMI procurou reavaliar urgentemente o estado dos regulamentos internacionais em matéria de segurança. Instigada pelos Estados Unidos, a OMI realizou reuniões eventuais de um grupo de trabalho «intersessões» do Comité de Segurança Marítima nos períodos de 11 a 15 de Fevereiro, de 15 a 24 de Maio e de 9 a 13 de Setembro de 2002.

4.2.5. A OMI decidiu que as novas medidas para reforçar a segurança marítima passariam a constituir o Código Internacional para a Segurança dos Navios e Instalações Portuárias e que os seus elementos fundamentais constariam nas alterações ao Capítulo XI da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS). Prevê-se que as medidas da OMI sejam aprovadas por uma conferência diplomática a realizar de 4 a 13 de Dezembro de 2002. Estas medidas centrar-se-ão nos seguintes aspectos:

— Sistemas de identificação automática para navios;

— Planos de segurança em navios e em instalações no alto mar;

— Um responsável pela segurança no navio/um responsável pela segurança na empresa de transporte;

— Planos de segurança para as instalações portuárias e avaliações de vulnerabilidade das mesmas;

— Medidas de segurança para os contentores;

— Informações sobre o navio, a carga, a tripulação e os passageiros.

4.2.6. Entre os aspectos de especial interesse, que exigirão um trabalho suplementar a nível internacional e nacional, incluem-se a segurança das zonas portuárias, a aplicação das medidas de segurança nos portos e a segurança dos contentores.

4.2.7. As medidas da OMI abrangerão a interface «embarcação/porto», nomeadamente os perigos que a costa representa para a segurança da embarcação e vice-versa, incluindo a ancoragem e as manobras no porto. Esta advertência será feita pela OMI em cooperação com a OIT e outras organizações relevantes (nomeadamente, a Organização Mundial das Alfândegas, a Associação Internacional de Portos, a Associação Internacional de Autoridades Portuárias).

4.2.8. A OMI considerou a questão da aplicação dos requisitos da Avaliação da Vulnerabilidade dos Portos (AVP) a portos pequenos e a portos raramente utilizados por navios envolvidos em viagens internacionais. Embora se reconhecesse que os requisitos AVP podem não ser aplicáveis a todos os portos de um país, considerou-se necessária uma certa flexibilidade a fim de apertar a rede da segurança marítima para a eventualidade de riscos.

4.2.9. O transporte em contentores é pouco controlado, mas é precisamente essa abertura que o torna propenso a acções terroristas. O transporte marítimo de contentores é apenas parte de uma cadeia multimodal de transportes, pelo que é necessário garantir a segurança a todos os níveis do transporte, incluindo carregadores, expedidores e transportadores. O papel das agências de fronteira, e, em especial, das administrações alfandegárias, no controlo do percurso internacional dos contentores é essencial e decisivo. As administrações aduaneiras de todo o mundo possuem uma longa história de controlo de contentores, em colaboração com outras agências nacionais e internacionais responsáveis pela aplicação da lei e outros organismos comerciais relevantes. A Organização Mundial das Alfândegas tem um papel essencial a desempenhar no desenvolvimento de um sistema abrangente de segurança para o transporte em contentores, em cooperação com organizações internacionais interessadas e em concertação com as associações de carregadores, expedidores e transportadores. Uma parte do sistema deveria assumir a responsabilidade de emitir e controlar declarações de carga propriamente ditas para os contentores.

4.2.10. O registo da história do navio e a informação sobre a sua propriedade darão uma resposta adequada às preocupações de segurança respeitantes à transparência. Os navios terão que manter um registo sinóptico contínuo. O objectivo é manter a bordo um registo da história do navio, com informação sobre a bandeira, a data de registo, o nome e o número OMI do navio. Também incluirá informação sobre o(s) proprietário(s) registado(s), o(s) fretador(es), as sociedades de classificação e a documentação do Código ISM. Além disso, deverá estar imediatamente acessível informação sobre quem nomeia a tripulação, quem estabelece a utilização do navio e quem assina o frete em nome do proprietário.

4.2.11. A OMI concordou, em princípio, em acelerar a instalação de Sistemas de Identificação Automática (SIA) nos navios existentes. Contudo, a fixação da data final para o requisito de transporte foi deixada em aberto até à conferência diplomática de Dezembro de 2002.

5. **A Perspectiva da UE**

5.1. As propostas ou iniciativas apresentadas internacionalmente no âmbito da OMI parecem atingir um equilíbrio bastante bom entre a necessidade de garantir a livre circulação de mercadorias e pessoas e a necessidade de assegurar a melhor protecção possível contra ataques terroristas.

5.2. Embora algumas medidas da OMI possam ser posteriormente transferidas para o direito comunitário, a adopção de novas medidas internacionais não deverá levar a atrasos nos procedimentos legislativos comunitários. É necessário coordenar os processos de decisão em fóruns internacionais e a nível da UE, a fim de evitar eventuais incongruências entre as normas internacionais e comunitárias.

5.3. O Conselho Europeu em Sevilha (21-22/6/02) exortou a uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, felicitando também os progressos alcançados desde 11 de Setembro na inclusão da luta contra o terrorismo em todos os aspectos da política de relações externas da UE.

5.4. Os portos da UE devem adoptar normas comuns para aumentarem a segurança portuária contra o terrorismo antes que outros países tomem medidas unilaterais. As medidas unilaterais e discriminatórias que possam dar origem à classificação dos portos estrangeiros como «seguros» e à colocação dos outros na lista negra como «inseguros», em matéria de detecção de imigrantes ilegais e terroristas, são inaceitáveis, pois podem levar a distorção do mercado e comprometer o decurso normal do comércio internacional. Além disso, as iniciativas individuais de certas autoridades portuárias da UE no sentido da celebração de acordos bilaterais com as alfândegas dos Estados Unidos antecipam-se à iniciativa colectiva da UE e prejudicam o enquadramento desejável para acordos futuros, que devem ser recíprocos e cooperativos. A instalação e operação de dispositivos electrónicos de controlo nos portos de carregamento (UE), em vez de nos portos de descarga (EUA) é uma tarefa hercúlea. O CESE apoia a posição da Comissão Europeia de pôr em causa a legalidade destes acordos bilaterais. Esta medida deveria ser vista à luz de considerações jurídicas sobre as competências da UE em matéria de relações comerciais externas. O CESE também apoia a iniciativa da UE de prosseguir as conversações com os Estados Unidos para chegar a um acordo que garanta igualdade de tratamento a todos os carregamentos (em contentores) provenientes da UE e para introduzir/integrar os acordos bilaterais num acordo multilateral no âmbito da Organização Mundial das Alfândegas (OMA).

5.5. Há alguma preocupação com a perspectiva de adopção pelos Estados Unidos de normas que o resto do mundo pode não estar em posição de respeitar o que causará confusão a navios, armadores e interfaces navio/porto. A iniciativa de segurança marítima dos Estados Unidos permite ao governo americano avaliar os portos estrangeiros, enquanto a entrada de um navio nos Estados Unidos depende da apresentação de provas de que o porto de origem procedeu ao controlo efectivo da carga e a outras medidas anti-terrorismo. O volume do comércio com os Estados Unidos pode dar uma ideia do significado e do impacto da iniciativa. As viagens de cruzeiro transportam anualmente mais de 6,5 milhões de americanos em navios de passageiros. Todos os anos entram nos Estados Unidos seis milhões de contentores carregados, 156 milhões de toneladas de materiais perigosos e quase mil milhões de toneladas de produtos petrolíferos. O movimento total de contentores entre a Europa e a América do Norte (Estados Unidos, Canadá e México) em 2001 foi de 6 177 000 unidades ([1]). Aproximadamente 22,5 % do tráfego marítimo de contentores destinado aos portos dos Estados Unidos é proveniente de nove gigantescos portos de sete Estados da UE.

5.5.1. O mero volume do comércio com a UE e outras partes do mundo devia levar os Estados Unidos a procurar soluções realistas em cooperação com os seus parceiros comerciais. Pelo seu lado, tendo a UE consciência do potencial impacto de outras tantas medidas noutras partes do mundo, devia assumir um papel precursor na criação de um sistema global no interesse de todos. O CESE desafia a UE a iniciar um diálogo com os Estados Unidos e outros países para discutir a soberania, a partilha de informação, os procedimentos de inspecção de contentores, a reciprocidade e outras questões de interesse mútuo. Trata-se de uma oportunidade para a UE se perfilar. A experiência passada e presente em muitas partes do mundo tem provado que concentrar a acção apenas em medidas de policiamento tem um efeito limitado. Uma estratégia de policiamento não é uma estratégia segura num mundo inseguro. A UE precisa urgentemente de agir internacionalmente, desenvolvendo um mais vasto quadro de acção em prol da segurança, que também incida nas causas do terrorismo e não procure apenas eliminar os seus efeitos.

5.6. As medidas de segurança devem evitar desviar o tráfego para alguns portos (em virtude do aumento das medidas de segurança) em detrimento de outros. Além disso, não devem discriminar entre o serviço de transporte marítimo regular e o não regular que faz escala nos portos da UE.

5.7. O CESE propõe que todos os Estados-Membros da UE não signatários da Convenção e do Protocolo «SUA» sejam exortados a ratificar ambos os documentos ([2]).

5.8. Qualquer iniciativa da UE deve ter em consideração os aspectos económicos, como a análise de quem suporta financeiramente as medidas de segurança e o impacto concorrencial dos requisitos de segurança nos portos públicos e privados. O sector do transporte marítimo reconheceu a necessidade de uma legislação anti-terrorismo abrangente e está preparado para partilhar alguns dos custos de melhores medidas de segurança.

5.9. A UE deve interessar-se principalmente por avaliar questões relacionadas não apenas com a segurança das pessoas que trabalham no sector (marinheiros, trabalhadores portuários), mas também com a segurança dos terminais portuários. A UE tem que definir os meios para uma melhor identificação dos riscos envolvidos e propor soluções práticas/tecnológicas para os reduzir.

([1]) Containerisation International, Abril de 2002.

([2]) A Bélgica, a Irlanda e o Luxemburgo ainda não o ratificaram.

5.10. A segurança das embarcações e instalações portuárias é uma actividade de gestão do risco. Esta conclusão é uma decisão soberana tomada de acordo com a opinião de cada Estado-Membro. Contudo, tal como acontece em diversos domínios da segurança marítima, a iniciativa da UE para estabelecer normas e procedimentos uniformes será indispensável. A mera formação do pessoal para satisfazer os acrescidos requisitos de segurança bastará para lograr a harmonização dos procedimentos a custos reduzidos. Isso significa que toda a cadeia logística terá de mudar os seus procedimentos a longo prazo para poder atender a considerações de segurança.

5.11. Os Estados-Membros devem fazer um esforço coordenado para avaliarem a segurança das suas instalações portuárias. O CESE está convicto que só um plano de segurança portuária global fornecerá o enquadramento necessário para a concepção das instalações portuárias. Os portos de mar estão frequentemente muito abertos e expostos e, pelo seu próprio papel de promoção da fluidez do comércio, podem ser vulneráveis ao terrorismo em larga escala, que pode constituir uma ameaça para o ambiente de toda essa costa e para os seus centros industriais, comerciais e administrativos, bem como para as populações aí residentes ou trabalhadoras. Uma segurança física eficaz e um acesso controlado aos portos de mar são factores fundamentais para dissuadir e prevenir potenciais ameaças às operações dos portos de mar, de carregamento de mercadorias e dos navios. O CESE considera que a criação de Comités de Segurança dos Portos permitirá combinar os esforços das autoridades portuárias, dos representantes do governo, (alfândegas, serviços de imigração, etc.), dos utilizadores dos portos e das outras partes interessadas envolvidas na segurança.

5.12. As avaliações do grau de segurança devem possuir três componentes essenciais. Em primeiro lugar, têm de identificar e avaliar bens e infra-estruturas críticos para as instalações portuárias, bem como as áreas ou estruturas que, se danificadas, possam causar considerável perda de vidas humanas ou grandes danos materiais ou ambientais das instalações portuárias e arredores. Em segundo lugar, têm de identificar as ameaças reais a esses bens e infra-estruturas críticos, a fim de estabelecerem as prioridades das medidas de segurança. Por último, devem definir a vulnerabilidade das instalações portuárias, através da identificação das suas deficiências em matéria de segurança física, integridade estrutural, sistemas de protecção, políticas de procedimentos, sistemas de comunicação, infra-estruturas de transporte, serviços públicos e outras zonas dentro das instalações portuárias que possam constituir um alvo provável.

5.13. O controlo eficaz do acesso deveria exigir a todas as pessoas a exibição de um cartão de identificação com fotografia no momento do embarque. Sem esta medida, o navio não poderá exercer qualquer controlo das pessoas que embarcam e desembarcam e será, por conseguinte, incapaz de garantir a segurança requerida pelo plano de segurança do navio. Nos termos da Convenção 108 da OIT, o pessoal marítimo pode ser isento dos requisitos normais de apresentação de visto para efeitos de deslocação a terra ou de trânsito de e para os seus navios. As considerações sobre segurança têm que ser conciliadas com as da Convenção 108. Prevê-se que o formato dos documentos de identidade, a emitir pelo país de origem ou de que é nacional o pessoal marítimo, passe a ser normalizado com o aparecimento dos documentos legíveis electronicamente.

5.14. O CESE salienta que as implicações práticas e de custos podem impedir uma aplicação generalizada de quaisquer novos requisitos de identificação. A utilização de parâmetros biométricos para verificar a identidade do titular pode suscitar preocupações em matéria de direitos humanos e de protecção de dados. Além disso, conciliar o exercício acima exposto com os requisitos de visto do Acordo Schengen será objecto de mais considerações, pelo menos no que diz respeito à UE.

5.15. O CESE apela a uma célere ratificação da Convenção 108 pelos Estados-Membros da UE que ainda não o tenham feito. No que se refere aos trabalhadores portuários, a OMI e a OIT irão resolver urgentemente o assunto, para o que a UE deve dar o seu apoio incondicional. Enquanto aguarda uma iniciativa internacional, a UE pode considerar disposições transitórias de acordo com a necessidade identificada de controlo do acesso dos funcionários públicos às embarcações, cujas funções o exijam.

5.16. O aumento das medidas de segurança irá carecer de um reforço da cooperação entre as várias administrações dos Estados-Membros da UE (serviços de imigração, alfândegas, autoridades portuárias e aeroportuárias). Não menos importante é a necessidade de coordenação entre os serviços competentes da Comissão Europeia.

5.17. A cooperação no sector do transporte marítimo deve passar pela sensibilização para a segurança. Quaisquer medidas de segurança suplementares devem ter em conta outras ameaças à segurança dos navios/tripulações, como sejam tráfico de droga, pirataria, assaltos à mão armada e passageiros clandestinos. O CESE faz notar que há já vários anos que os navios e o pessoal marítimo têm enfrentado uma intensificação dos incidentes de pirataria e assaltos à mão armada no mar. A ênfase actualmente dada à segurança marítima também deve ser encarada como uma oportunidade para encontrar soluções para o problema da pirataria, mas a segurança e as condições de trabalho dos trabalhadores dos transportes não podem ser postas em causa ao se tentarem resolver tais casos. Resumindo, as medidas para fazer face à ameaça de terrorismo também se prestam a combater outros actos ilícitos (como tráfico de droga ou de seres humanos e pirataria). Com efeito, ao se estimarem os custos económicos das medidas de segurança também se deviam considerar os benefícios que elas permitem alcançar.

5.18. Dever-se-á ter o cuidado de evitar qualquer tipo de desequilíbrio entre a segurança dos navios e a segurança das instalações portuárias, o que pode vir a forçar os navios e os seus operadores a assegurarem a segurança nos cais, para corrigirem esse desequilíbrio. Ora os custos que cabem devidamente aos governos não devem ser imputados ao sector.

5.19. Os Estados-Membros devem desenvolver métodos eficientes de tratar a informação sobre a carga, o que se baseia num único ponto de armazenamento da informação e em sistemas electrónicos. Em especial no caso dos contentores há necessidade de um vasto intercâmbio da informação entre todas as partes envolvidas nos seus movimentos. O CESE considera que o sistema já definido nos termos da Directiva 93/75/CEE relativa às condições mínimas exigidas aos navios que transportem mercadorias perigosas ou poluentes deve ser ampliado para permitir o intercâmbio da informação a apresentar.

5.20. O CESE considera que a aplicação precoce do sistema *Galileo* (que se prevê estar operacional em 2008) permitirá uma identificação muito precisa dos navios e contentores e, nessa medida, facilitará a concretização do objectivo de aumento da segurança. Entretanto, há que envidar esforços para acelerar a fase operacional (2003-2008) do projecto EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay System), o precursor do *Galileo*, que assenta no sistema americano GPS (Global Positioning System) e no sistema russo GLONASS (Global Navigation Satellite System), controla a integridade dos mesmos e os aplica paralelamente ao *Galileo*.

5.21. Ao abrigo das medidas previstas pela OMI, os navios serão sujeitos a um controlo nos portos dos Estados-Membros e podem ser inspeccionados, de acordo com o direito internacional, para se determinar a sua conformidade com os requisitos em vigor. No caso de infracção, os navios podem ficar sujeitos a atraso, detenção e restrição das operações, expulsão do porto ou recusa de entrada no porto. O CESE propõe a redacção oportuna das alterações à Directiva de inspecção pelo Estado do porto (95/21/CE), de modo a aumentar o alcance do controlo pelo Estado do porto.

5.22. O Sistema de Identificação Automática (SIA) só apresenta vantagens em matéria de segurança se os sinais puderem ser recebidos em terra e analisados e se se actuar em conformidade. O CESE propõe um controlo rigoroso do cumprimento oportuno pelos Estados-Membros das obrigações relevantes da Directiva proposta.

6. **Segurança na aviação civil**

6.1. *A aviação civil — um risco*

6.1.1. A segurança na aviação civil é constituída por duas componentes: segurança a bordo e segurança em terra. A Convenção sobre Aviação Civil Internacional assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944 (Convenção de Chicago) estabelece normas mínimas para garantir a segurança da aviação civil. A Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) organizou uma Conferência Ministerial sobre Segurança na Aviação (Montreal 19-20.2.2002), que acordou uma estratégia global para reforçar a segurança na aviação à escala mundial e lançar os alicerces de um plano de acção em prol da segurança na aviação.

6.1.2. Dado o carácter global do transporte aéreo, para serem eficazes, as medidas de segurança necessitam de ser coordenadas a nível internacional e, quando necessário, bilateralmente. Nos dias que correm é mais importante do que nunca que todo o sector da aviação coopere com vista ao objectivo comum de uma maior segurança. As medidas preventivas já não podem ser unicamente deixadas a cargo das autoridades locais ou mesmo das autoridades nacionais responsáveis. Assim, a UE deve coordenar com a ICAO as actividades em matéria de segurança da aviação e apoiar-se ao máximo nas normas relevantes da ICAO.

6.1.3. O CESE partilha a opinião de que nem todas as adaptações das medidas de segurança podem ser realizadas eficaz e uniformemente com efeito imediato e de que será preciso lançar um processo realista e progressivo para fazer face à necessidade de recrutamento e de formação de pessoal, bem como de mudança das infra-estruturas.

6.2. *Segurança a bordo*

6.2.1. No que se refere à segurança a bordo, a ICAO adoptou recentemente normas relativas à observância da segurança na concepção dos aviões, bem como de outras medidas de segurança a bordo. As normas de segurança da ICAO para o convés do avião irão requerer que um avião que transporte 60 passageiros ou mais ou com um peso máximo à descolagem certificado de 45 500 kg esteja protegido contra intrusão e ataques à arma de fogo. Este requisito não será obrigatório até Novembro de 2003.

6.2.2. Contudo, a norma norte-americana correspondente requer que certas transportadoras aéreas dos Estados Unidos instalem portas reforçadas nos convés das aeronaves até 9 de Abril de 2003, ou seja, 7 meses antes de entrarem em vigor os requisitos da ICAO. Ora, tendo as autoridades dos Estados Unidos considerado inaceitável criar dois níveis de protecção do convés do avião para o mesmo tipo de operações de e para aeroportos dos Estados Unidos efectuadas por operadores estrangeiros, a norma será aplicada às aeronaves de transportadoras estrangeiras que operem nos Estados Unidos.

6.2.3. Alguns governos, incluindo o da França e o da Alemanha, já começaram a mobilizar agentes de segurança a bordo; as transportadoras aéreas norte-americanas e britânicas tomaram medidas consideráveis para assegurar a inviolabilidade do cockpit através do reforço da porta de acesso; e o aumento, a nível mundial, do número de bagagens fisicamente inspeccionadas beneficiou a segurança.

6.3. *Segurança em terra*

6.3.1. Em 14 de Setembro de 2001, o Conselho dos Transportes da UE decidiu que era necessário aplicar as medidas fundamentais para evitar actos ilícitos contra a aviação civil definidas no documento 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) [1]. No seu parecer (28.11.2001) [2] sobre a «Proposta de Regulamento relativo ao estabelecimento regras comuns no domínio da segurança da aviação civil» [3], o CESE felicitou a proposta de regulamento, por constituir uma resposta rápida e adequada à necessidade de garantir um elevado nível de segurança através a prevenção de atentados à aviação civil.

6.4. *A perspectiva da UE*

6.4.1. Os acontecimentos de 11 de Setembro demonstraram que o transporte aéreo tem sido abusivamente utilizado por terroristas para atacar governos. Contudo, o sector do transporte aéreo não é em si o alvo visado pela actividade terrorista e não deve ser responsabilizado pelos custos das medidas preventivas. Por conseguinte, o reforço de certas medidas de segurança por parte das autoridades públicas, na sequência dos ataques dirigidos contra a sociedade no seu todo e não contra agentes económicos específicos, deve ser suportado pelas autoridades públicas.

6.4.2. Todas as adaptações das medidas de segurança, incluindo a transformação das recomendações de medidas de segurança em requisitos legais obrigatórios, devem ser submetidas a uma análise custo/benefício e a uma verificação das suas implicações operacionais. De salientar que actualmente, na UE, o financiamento da segurança do transporte aéreo difere de país para país. Nalguns Estados, o custo é suportado pelo governo, noutros é pago através de uma taxa de descolagem e noutros ainda é directamente financiado pelos operadores aéreos.

6.4.3. O CESE manifesta preocupação com o financiamento quer das medidas de segurança existentes quer das novas. Está convencido que as obrigações financeiras dos governos neste domínio devem ir mais longe. De facto, tal como é o caso de outros modos de transporte, os aeroportos são fronteiras nacionais, pelo que deve ser da responsabilidade dos governos assegurar um máximo grau de segurança nacional aos seus cidadãos nessas fronteiras. O problema da segurança requer uma abordagem harmonizada na UE, pelo que os governos devem conceber uma abrangente política de financiamento que garanta o mais elevado grau de segurança possível nas viagens aéreas.

6.4.4. O CESE relembra o seu parecer sobre o Regulamento relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança na aviação civil [4], no qual afirmou que «não [é] razoável que devam ser os aeroportos e as companhias aéreas a incorrer nesses custos [adicionais]. A tarefa de garantir a segurança dos cidadãos nos aeroportos devia incumbir aos Estados-Membros.».

6.4.5. O CESE salienta que o Congresso dos Estados Unidos aprovou um pacote de medidas de emergência, parte das quais se destinam à segurança do transporte aéreo. Até à data não existe nem está previsto qualquer reembolso pelos Estados-Membros de custos com medidas de segurança adicionais incorridos por transportadoras aéreas europeias. Há, pois, que evitar uma distorção da concorrência entre as transportadoras aéreas europeias e as norte-americanas, o que passa pela comparação das respectivas políticas de despesa com medidas de segurança. Contudo, o CESE considera que não devem ser introduzidas novas normas técnicas que, a título de aumento da segurança, sirvam de facto outros objectivos (por exemplo, promoção comercial de novos equipamentos, proteccionismo).

6.4.6. À luz das considerações acima expostas, o CESE entende que o projecto de Regulamento sobre normas comuns para a segurança na aviação civil também deve tratar o custo do financiamento da segurança e não deixar esta questão para legislação posterior. A posição concorrencial das companhias aéreas da UE é um aspecto essencial a ter em conta ao se decidir o financiamento das medidas de segurança.

6.4.7. O CESE reitera o seu anterior apelo no sentido da promoção e adopção sem demora da restante legislação proposta em matéria de segurança na aviação civil.

6.5. A UE não pode adoptar medidas de segurança para os aeroportos de países terceiros. Assim, deverá antes conceber um mecanismo que permita avaliar se os países terceiros satisfazem os requisitos de segurança essenciais. A inobservância desses requisitos pode levar a um agravamento das discrepâncias entre os níveis de segurança dos países da UE. Ora, essas discrepâncias deveriam despertar para um aspecto importante da segurança, nomeadamente, a segregação de passageiros e o possível impacto deste fenómeno em termos operacionais, humanos e financeiros.

---

(1) A CEAC é uma associação voluntária de autoridades de aviação europeias que aprovou uma série de recomendações, designadamente no domínio da segurança na aviação civil.

(2) TEN/097.

(3) COM(2001) 575 final — 2001/0234 (COD).

(4) JO C 48 de 21.2.2002, p. 70.

6.5.1. O CESE também pensa que a UE devia procurar introduzir medidas que não colidissem com as medidas de segurança a bordo aplicadas pelos Estados Unidos. Além disso, uma vez que não há uniformidade dos riscos para a segurança em toda a Europa, será necessário usar de uma certa flexibilidade e agir de acordo com a respectiva avaliação da situação.

6.5.2. Os esforços devem concentrar-se em impedir que indivíduos e/ou objectos que apresentem riscos para a segurança embarquem ou sejam colocados na aeronave. O principal foco da acção deve ser a segurança em terra, responsabilidade que incumbe aos governos.

6.5.3. É necessário rever as medidas e os procedimentos para o controlo do acesso ao «lado ar» e, em especial, o grau de confiança depositado no pessoal do aeroporto, susceptível de entrar em zonas de acesso restrito. Se for possível penetrar facilmente numa zona de acesso restrito, perdem-se os benefícios do controlo reforçado dos passageiros.

6.5.4. Deixar de abordar este problema pode comprometer o objectivo de criar uma «área de segurança comum» no que respeita à aviação. Este objectivo, normalmente conhecido pelo termo «One-Stop Security» (OSS), reside em aplicar as medidas de segurança adequadas apenas no ponto de partida, tornando desnecessária a sua repetição no ponto de transferência.

6.5.5. O sistema de segurança da carga aérea previsto no documento n.º 30 da CEAC também pode ser utilizado para conceber um sistema de segurança para contentores no sector do transporte marítimo. O referido documento da CEAC baseia-se no sistema de «expedidor conhecido» e na emissão do certificado de segurança do frete. No entanto, o modelo previsto naquele documento não pode ser aplicado ao transporte marítimo sem rota fixa, devido às diferenças fundamentais entre este e o transporte em contentor/navio de rota fixa, ou o transporte aéreo.

6.6. Os interessados deviam tomar parte activa no processo de obtenção de segurança, que inclui a concepção, a aplicação e o controlo da qualidade das respectivas medidas. As companhias aéreas que operam para o Estado devem ter direito de acesso aos relatórios de inspecção e/ou quaisquer recomendações feitas, já que estarão directamente expostas a riscos de segurança em resultado de falhas da responsabilidade do Estado ou do aeroporto.

6.6.1. O CESE é da opinião que a mobilização de «oficiais de bordo» deve ser deixada ao critério das companhias aéreas e dos governos. Os actos de interferência ilegal devem ser evitados em terra. Contudo, nos casos em que o Estado impuser a presença de agentes de segurança armados a bordo, estes devem ser fornecidos por ele, que é quem deve assumir a responsabilidade pelo financiamento, selecção e formação de tal pessoal.

6.6.2. O CESE não acredita que o armamento da tripulação com armas letais constitua uma solução alternativa, já que os inconvenientes podem ser bastante superiores aos benefícios. Por outro lado, a potencial utilização de dispositivos de protecção não letais na cabina, para uso em situações de emergência, deve continuar a ser cuidadosamente estudada.

7. **Conclusões**

7.1. O CESE congratula-se com o convite do Conselho Europeu no sentido de estreitar a cooperação entre os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, felicitando também os progressos alcançados desde o 11 de Setembro na inclusão da luta contra o terrorismo em todos os aspectos da política de relações externas da UE.

7.2. O CESE acredita firmemente que uma estratégia de policiamento não é uma estratégia segura num mundo inseguro. Por isso, a UE deve assumir a liderança internacional no desenvolvimento de um mais amplo quadro de acção em prol da segurança, que também incida nas causas do terrorismo e não procure apenas eliminar os seus efeitos.

7.3. A necessidade de reforçar a segurança mundial é imperativa e reconhecida tantos pelos governos como pelo sector privado. O aumento das medidas de segurança irá carecer de um reforço da cooperação entre as várias administrações dos Estados-Membros da UE (serviços de imigração, alfândegas, autoridades portuárias e aeroportuárias), bem como de maior coordenação entre os serviços competentes da Comissão Europeia.

7.4. A marinha mercante e a aviação civil têm de continuar a servir o fluxo do comércio internacional de forma eficiente e eficaz, pelo que, para o assegurar, tanto as embarcações e aeronaves como as instalações portuárias e aeroportuárias devem estar devidamente preparadas para a possibilidade de terem de enfrentar ataques terroristas ou outros tipos de acções criminosas.

7.5. Dado o carácter internacional do transporte marítimo e aéreo, os requisitos de segurança devem basear-se em disposições recíprocas, de aplicação e imposição uniformes e não discriminatórias, e permitir a máxima eficácia das trocas comerciais.

7.6. A segurança é uma questão que deve envolver todos os elos da cadeia de transportes, e, de facto, com o conceito de transporte «de porta a porta», se bem que em diferentes graus, todos os modos de transporte são afectados pelas crescentes considerações nesta matéria. Uma cadeia logística integrada requer, pois, interoperabilidade.

7.7. É necessário coordenar os processos de decisão em fóruns internacionais e a nível da UE, a fim de evitar possíveis incongruências entre as normas internacionais e comunitárias. Há que evitar quaisquer medidas unilaterais e arbitrárias, uma vez que estas dificultam o comércio mundial ao criarem obstáculos burocráticos e outros, acabando por conduzir a distorções da concorrência e produzir efeitos económicos nefastos.

7.8. Os acordos bilaterais celebrados entre algumas autoridades alfandegárias da UE com autoridades dos EUA no âmbito da iniciativa norte-americana de segurança dos contentores são incompatíveis com uma abordagem conjunta por parte da UE e minam a solidariedade interna. Por isso mesmo, o CESE apoia a iniciativa da UE de prosseguir as conversações com os Estados Unidos para introduzir /integrar os acordos bilaterais num acordo multilateral.

7.9. As novas medidas de segurança devem ser ajustadas aos objectivos que perseguem, aos custos que representam e ao impacto que têm no tráfego. Não devem restringir indevidamente os direitos dos cidadãos nem a ordem constitucional de cada Estado, o que significaria servir o objectivo dos terroristas.

7.10. Os trabalhadores dos transportes tendem a sentir-se afectados pela aplicação de medidas de segurança. A filosofia e a cultura europeias defendem um grande respeito pelos direitos humanos e nenhuma reacção às ameaças de terrorismo poderá menosprezar estes princípios há tanto acarinhados.

7.11. Não deverão ser introduzidas novas normas técnicas que, sob o disfarce de aumento da segurança, sirvam afinal outros objectivos (por exemplo, promoção comercial de novos equipamentos, proteccionismo).

7.12. Os governos da UE têm a responsabilidade de assegurar aos seus cidadãos o mais alto nível praticável de segurança nacional, proporcional à gravidade das ameaças, nas respectivas fronteiras, incluindo portos e aeroportos, para o que devem privilegiar uma acção coordenada na concepção de uma abrangente política que permita financiar e garantir o maior nível de segurança possível nas viagens aéreas e marítimas.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa plurianual (2003-2005) de acompanhamento do eEurope, difusão das boas práticas e reforço da segurança das redes e da informação (*Modinis*)»

(COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS))

(2003/C 61/29)

Em 19 de Setembro de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 157.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 17 de Setembro de 2002, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Transporte, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos.

Na 394.ª reunião plenária, sessão de 24 de Outubro de 2002, dada a urgência do processo, o Comité Económico e Social Europeu designou D. Retureau relator-geral e adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O programa *Modinis* inscreve-se no prolongamento do objectivo dos Conselhos de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000 (fazer da UE a economia do conhecimento mais competitiva e garantir um acompanhamento pelo método aberto de cooperação) e de Santa Maria da Feira, de 19-20 de Junho de 2000, que aprovou o plano de acção eEurope 2002, destacando em especial as perspectivas a longo prazo para uma economia baseada no conhecimento, promovendo o acesso de todos os cidadãos às novas tecnologias.

1.2. Duas resoluções do Conselho, «Plano de acção eEuropa: Segurança da informação e das redes» e «Uma abordagem comum e acções específicas no domínio da segurança das redes e da informação», de 30 de Maio [1] e 6 de Dezembro de 2001 [2] respectivamente, apelam para que os Estados-Membros promovam acções específicas, e aprovem a estratégia proposta pela Comissão para reforçar a segurança das redes de comunicação electrónica e dos sistemas de informação, implicando designadamente uma melhoria do sistema de alerta rápido.

1.3. A proposta de decisão em exame visa o acompanhamento do plano eEurope, a divulgação das boas práticas, a segurança das redes e da informação (art. 1.º da proposta).

1.4. Apresenta um programa plurianual com os seguintes objectivos:

— avaliar os desempenhos dos, e nos, Estados-Membros, compará-los com os melhores do mundo, utilizando, em particular, as estatísticas e informações disponíveis.

— criar um mecanismo europeu de intercâmbio de experiências sobre as melhores práticas;

— analisar as consequências económicas e sociais da sociedade da informação com vista a determinar as intervenções mais adequadas, nomeadamente em termos de competitividade e coesão;

— apoiar os esforços em matéria de segurança das redes e incentivar o desenvolvimento das redes de banda larga (elevados débitos).

1.5. As acções do programa são trans-sectoriais e complementares das acções comunitárias aplicadas em outros domínios e em outros programas, sendo conveniente evitar uma duplicação de esforços.

1.6. O programa estabelece um quadro comum para favorecer as interacções nos diferentes níveis: comunitário, nacional, regional e local.

1.7. Com vista à prossecução dos objectivos referidos, serão realizadas, em particular, as seguintes acções (art. 2.º):

— recolha e análise de dados com base em novos indicadores, centrados nas informações relativas aos objectivos do plano eEurope 2005;

---

(1) Resolução do Conselho sobre a segurança das redes e da informação — ver: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/01/st09/09799f1.pdf

(2) Resolução do Conselho sobre uma abordagem comum e acções específicas no domínio da segurança das redes e de informação — JO C 43 de 16.2.2002.

— estudos para identificação das boas práticas que contribuam para o sucesso do plano de acção eEurope 2005;

— organização de iniciativas (seminários, workshops, etc.) para estimular, em particular, a cooperação e o intercâmbio de boas práticas;

— apoio ao fórum da sociedade da informação (rede de especialistas da web), fonte de aconselhamentos para a Comissão em relação à realização da sociedade da informação;

— financiamento de iniciativas de diversa natureza em matéria de segurança das redes e da informação, designadamente das comunicações sem fios, e apoio à task force para a segurança das redes;

— apoio aos esforços de segurança nos diferentes níveis, incentivando o intercâmbio de esperiências (formação, workshops, etc.).

1.8. A Comissão celebrará contratos adequados para a realização das acções concretas e dará o seu contributo para a recolha e difusão de informações, desenvolvimento de serviços com base na web, encontros de especialistas, seminários e conferências, e executará trabalhos preparatórios com vista a um sistema de informação e alerta no domínio da segurança das redes e da informação (art. 3.º).

1.9. O programa terá uma dotação orçamental de 25 milhões de EUR para o período de 1 de Janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2005, repartidos anualmente entre os Estados-Membros (art. 4.º). A Comissão elaborará anualmente um programa de trabalho e será assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros (art. 5.º e 6.º).

1.10. O apoio comunitário será objecto de primeira avaliação, controlo e, finalmente, de uma avaliação ex-post. A Comissão efectuará uma avaliação permanente do programa por forma a determinar se os objectivos foram atingidos, informando regularmente o Comité. No termo do programa, a Comissão apresentará um relatório de avaliação.

2. **Observações na generalidade**

2.1. Em pareceres anteriores, o Comité manifestou amiúde o seu apoio e incentivo a todas as iniciativas de promoção da sociedade da informação, tais como o plano eEurope, a política de segurança das redes e da informação [1], o combate à cibercriminalidade [2], a necessidade de desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento sem discriminações [3], o direito de acesso à Internet com segurança em termos de protecção dos dados pessoais das transacções comerciais e dos serviços informáticos [4].

2.2. A aferição dos desempenhos poderá tornar-se num mecanismo comum de análise e de comparação fiável, na medida em que os indicadores sejam objecto de uma boa selecção e em que a informação recolhida seja relevante. Na opinião do Comité, um método comum para esse efeito constituirá, sem sombra de dúvida, um valor acrescentado fundamental ao nível comunitário.

2.3. Tal como a Comissão, o Comité entende que, para a plena realização dos objectivos de uma sociedade do conhecimento competitiva, o desenvolvimento dos acessos de elevado débito constitui uma necessidade crucial para os europeus, e deveria ser considerado como um serviço de interesse universal, de fácil acesso no território da União a um preço razoável, o que implica que seja tido em conta pelos fundos estruturais e no apoio aos investimentos adequados por parte do BEI. Em consequência, o Comité apoia a prioridade conferida no programa às redes de banda larga.

2.4. O Comité pergunta se o financiamento do programa se adequa às múltiplas acções previstas, que implicam todos os países e vão do nível europeu até ao nível local, e que têm um carácter transversal. Contudo, tendo em conta os prazos de arranque, as dotações eventualmente não mobilizadas desde o primeiro ano deveriam ser transferidas para os dois anos seguintes, e este programa deveria ter um carácter experimental, dado que as perspectivas de desenvolvimento da sociedade da informação se inscrevem no longo prazo, que as evoluções tecnológicas prosseguem a um ritmo rápido, e que o potencial em termos de acesso e de utilização ainda não foi atingido, em particular em determinadas regiões menos favorecidas sob vários aspectos.

---

(1) Parecer do CES sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia» — JO C 48 de 21.2.2002.

(2) Parecer do CES sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Criar uma Sociedade da Informação mais segura reforçando a segurança das infra-estruturas de informação e lutando contra a cibercriminalidade: eEurope 2002» — JO C 311 de 7.11.2001.

(3) Parecer do CES sobre «A informação do sector público: um recurso-chave para a Euorpa — Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação» — JO C 169 de 16.6.1999.

(4) Parecer do CES sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das telecomunicações» — JO C 123 de 25.4.2001.

2.5. O Comité partilha do ponto de vista da Comissão no respeitante à necessidade de evitar a duplicação de esforços, dado que se encontram em curso numerosos programas financiados pela União.

2.6. O programa de trabalho elaborado pela Comissão, assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros, poderia, antes da sua adopção, ser objecto de consultas e de peritagens tão diversas quanto possível, por exemplo, através do fórum, que poderia propor projectos ou novas orientações de trabalho em função das evoluções, ou através de um incentivo aos Estados-Membros no sentido da criação de processos consultivos sobre os temas do programa, a fim de ter em melhor conta as propostas e as necessidades manifestadas pelos utilizadores, os peritos e a economia das redes.

2.7. Se as avaliações prévias e finais, bem como os controlos, são indispensáveis, o Comité propõe que a metodologia a aplicar seja burocraticamente simples, por forma a facilitar o andamento dos projectos de iniciativas e de acções lançadas por associações ou pequenos grupos de especialistas sem grandes recursos financeiros próprios. O programa não deverá ser acessível exclusivamente a organismos institucionais que já dispõem de financiamentos próprios ou externos ou de grupos permanentes; pelo contrário, deverá permitir a mobilização rápida e alargada de todas as forças criativas num domínio estratégico para o presente e o futuro da União.

2.8. Em conclusão, o Comité apoia vigorosamente este programa e propõe-se acompanhar, com interesse, as evoluções, os progressos registados e os resultados.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O Comité manifesta particular preocupação pelas questões de segurança relacionadas com o desenvolvimento das redes sem fios; segundo uma recente sondagem, 80 % das empresas francesas que utilizam estas tecnologias não teriam suficiente conhecimento das carências de segurança destas tecnologias de comunicação, na ausência ou insuficiência de sistemas de identificação das ligações e de cifragem eficaz das informações transmitidas através das actuais tecnologias. A título de exemplo, no bairro de La Défense, noroeste de Paris, onde se concentram as sedes sociais das maiores empresas, cerca de 40 % das ligações sem fio ainda não dispõem de uma segurança eficaz [1].

3.1.1. Se as ligações sem fio oferecem uma grande flexibilidade de utilização, elas transmitem-se por ondas que podem ultrapassar os limites dos edifícios em que são utilizadas, podem ser captadas do exterior com instrumentos muito simples e permitem o acesso a intervenientes hostis que «caçam» as ligações não securizadas a partir de veículos na rua (prática designada por «wardriving»).

3.1.2. Por outro lado, os sítios comunitários e públicos são por vezes transformados por crakers que afixam mensagens mais ou menos coerentes, o que pode afectar a confiança dos utilizadores na eAdministração. Os receios dos utilizadores em matéria de eEconomia devem ser tidos igualmente em conta, a fim de prestar particular atenção à segurança do comércio electrónico, sendo o objectivo promover este meio de desenvolvimento das trocas comerciais no mercado interno.

3.1.3. Com efeito, o programa deveria prever, de modo concreto, todas as formas de promover na sociedade uma grande sensibilização às questões de segurança, relacionem-se elas com os problemas específicos de cada tecnologia, com a arquitectura das redes, ou com os programas informáticos, a protecção dos dados pessoais, os processos de salvaguarda da informação, para que as redes e as informações armazenadas resistam aos acidentes e catástrofes naturais, bem como às diversas formas de agressão hostis e criminosas, tais como a espionagem económica, a piratagem ou o terrorismo. Caso contrário, corre-se o risco de comprometer a perenidade das empresas ou de informações essenciais ao funcionamento da economia e da administração. Tal consiste em criar uma verdadeira cultura da segurança por diversos meios adequados. Tal cultura assenta, em primeiro ligar, na formação e na responsabilidade de todos os actores da sociedade da informação.

3.2. A cultura da segurança deve-se conceber de modo inteiramente compatível com a liberdade de informação, de comunicação e de expressão, as liberdades económicas, sociais e culturais e, na generalidade, com todos os direitos da pessoa humana. O Comité manifesta preocupação pelas diferentes abordagens legislativas em vários países, nos últimos tempos, designadamente após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 contra os Estados Unidos, que propõem, ou pretendem aplicar, medidas muitas vezes úteis, algumas das quais relativas à Internet interferem de modo exagerado nas garantias processuais e correm o risco de implicar uma carga financeira e material desproporcionada, bem como responsabilidades penais excessivas para os fornecedores de acesso e de espaço de armazenamento de dados ou de alojamento de sítios, cuja eficácia é contestável, uma vez que não têm alvos específicos, pretendendo todavia velar pela globalidade das comunicações durante longos períodos (seis meses a um ano). Tais medidas poderiam, por consequência, aumentar de modo considerável os custos de ligação dos utilizadores, o que estaria em contradição com os objectivos de expansão da sociedade da informação, enquanto que as pessoas com intenções criminosas desenvolveriam esforços, na generalidade bem sucedidos (já existem tecnologias para tal) para iludirem toda e qualquer medida de vigilância.

[1] *Fonte:* revista SVM, Outubro de 2002.

3.3. Na óptica do Comité, constitui uma importante prioridade para o programa, e para atingir os objectivos da sociedade da informação, um trabalho aprofundado para procurar as formas mais eficazes para conciliar, por um lado, a necessária protecção da informação e das redes e, mais amplamente, a segurança das pessoas e dos bens, com, por outro lado, as liberdades civis e os direitos dos utilizadores a um acesso de banda larga e a preço razoável, com toda a segurança.

3.4. Enfim, o Comité sugere que conviria prever a viabilidade de uma avaliação muito sintética e periódica do conjunto de esforços empreendidos pela União e pelos Estados-Membros para promover a sociedade da informação nos seus diferentes aspectos, uma espécie de diário de bordo das iniciativas, programas e acções realizadas aos diferentes níveis, dos respectivos custos e dos progressos realizados, inclusive nos investimentos para as redes de banda larga com apoio de fundos comunitários e de outros fundos públicos.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia»

(COM(2002) 514 final — 2002/0228 (CNS))

(2003/C 61/30)

Em 25 de Setembro de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 159.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Na 394.ª reunião plenária (sessão de 24 de Outubro de 2002), o Comité Económico e Social Europeu nomeou A. Kienle relator-geral e adoptou, por 80 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Apresentação das propostas da Comissão Europeia

1.1. Na sequência das inundações que devastaram recentemente a Europa Central, que tiveram uma dimensão sem precedentes e acarretaram enormes custos, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de regulamento do Conselho que institui um novo Fundo de Solidariedade da União Europeia. Este fundo destina-se a prestar assistência às regiões afectadas dos Estados-Membros e dos países envolvidos nas negociações de adesão à UE na ocorrência de catástrofes naturais, tecnológicas ou ambientais de grandes proporções.

1.2. O novo Fundo de Solidariedade deverá distinguir-se dos Fundos Estruturais e dos demais instrumentos comunitários existentes. Através deste instrumento, pretende-se prestar assistência financeira imediata às pessoas, regiões e países afectados por catástrofes, para ajudá-los a restabelecer condições de vida tão normais quanto possível.

1.3. Para o período 2002-2006, está prevista uma dotação anual que poderá atingir mil milhões de euros. Os recursos deste fundo serão atribuídos a pedido do país afectado, sob a forma de uma ajuda única.

2. Observações do Comité Económico e Social Europeu

2.1. O Comité Económico e Social Europeu aprova sem reservas a proposta da Comissão.

2.2. O Comité subscreve a particular urgência deste projecto, por forma a que o Fundo de Solidariedade já possa estar operacional antes do final do ano.

2.3. A dimensão das recentes inundações na Europa Central colocaram-nos perante uma situação intolerável: a UE dispõe de instrumentos comunitários para prestar assistência em situações de catástrofe noutras partes do mundo, mas nada de comparável está previsto para intervenções no interior dos seus próprios Estados-Membros.

2.4. O Comité considera oportuno que as eventuais ajudas de emergência da UE se circunscrevam às seguintes acções: reconstrução imediata das infra-estruturas e equipamentos destruídos nos domínios da energia, do abastecimento da água e das águas residuais, das telecomunicações, dos transportes, da saúde e do ensino; concessão de alojamento provisório; protecção imediata do património cultural e limpeza das zonas naturais sinistradas. O Comité entende que a aplicação do princípio da subsidiariedade também é correcta e oportuna em caso de catástrofe.

2.5. Uma solidariedade organizada à escala europeia apenas poderá perdurar se a utilização dos auxílios for transparente e verificável. Neste sentido, o Comité preconiza igualmente a definição de limiares claros para a intervenção do Fundo de Solidariedade. A ocorrerem catástrofes transfronteiras, é evidente que se poderá impor a necessidade de novas reflexões.

2.6. O Comité nota que a União Europeia prestou assistência aos Estados-Membros e aos Estados candidatos à adesão afectados utilizando rapidamente e sem entraves burocráticos os instrumentos comunitários existentes e que o Parlamento Europeu manifestou o seu apoio à concessão de ajudas de emergência. Isto aplica-se, designadamente, às ajudas directas aos agricultores, ao recurso aos Fundos Estruturais, às ofertas de empréstimos do Banco Europeu de Investimento e à aplicação dos programas Phare e Sapard nos países candidatos à adesão.

2.7. O Comité reconhece, com particular respeito, que a população e a sociedade civil organizada das regiões e dos Estados-Membros afectados demonstraram um altruísmo exemplar, solidariedade e um elevado espírito cívico: quer ajudando directamente os seus vizinhos, salvando pessoas ou evacuando animais, consolidando diques, protegendo colheitas e através de acções de limpeza, quer ainda através de recolhas impressionantes de donativos materiais e financeiros.

2.8. Além disso, o Comité considera que é absolutamente urgente examinar desde já — e actuar em conformidade — em que medida a intervenção humana contribuiu para estas situações climáticas excepcionais e para as situações de catástrofe daí decorrentes. Doravante, deverá ser concedida uma nova prioridade à prevenção das inundações e das alterações climáticas. O Comité aprova a declaração feita perante o Parlamento Europeu de que a prevenção dos danos é sempre mais eficaz e menos onerosa do que a sua reparação ([1]).

([1]) Discurso/02/362, Comissário M. Barnier, Parlamento Europeu, 3.9.2002.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Conselho relativa à prevenção dos riscos associados à toxicodependência»

(COM(2002) 201 final — 2002/0098 (CNS))

(2003/C 61/31)

Em 10 de Junho 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.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, designou A. Le Nouail-Marlière como relatora.

Na 394.ª reunião plenária (sessão de 24 de Outubro de 2002), o Comité Económico e Social Europeu nomeou A. Le Nouail-Marliere relatora-geral e adoptou, por 93 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Síntese do projecto de recomendação do Conselho sobre a proposta da Comissão**

1.1. Desde meados da década de 80 que os Estados-Membros da UE têm vindo a adoptar acções communs para combater a toxicodependência. Em 1990, o Conselho Europeu de Roma aprovou o primeiro Plano Europeu de Combate à Droga, posteriormente revisto e actualizado no Conselho Europeu de Edimburgo, em 1992. O Plano de Acção Comunitário de 1995-1999 pôs a tónica na necessidade de uma resposta pluridisciplinar e integrada, orientada para a redução da procura e da oferta, a luta contra o tráfico ilícito e a cooperação e coordenação internacionais.

1.2. O Tratado de Amesterdão aponta as drogas como um grande flagelo e perigo para a saúde pública. As drogas mantêm-se claramente como uma questão prioritária para a acção comunitária no domínio da saúde pública. O terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 152.º determina que «A acção da Comunidade será complementar da acção empreendida pelos Estados-Membros na redução dos efeitos nocivos da droga sobre a saúde, nomeadamente através da informação e da prevenção». A redução dos efeitos nocivos da droga para a saúde surge como um novo objectivo da cooperação entre os Estados-Membros, para além da cooperação tradicional no domínio da prevenção.

1.3. A Estratégia de Luta contra a Droga da UE (2000-2004) ([1]), aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 1999, contempla três objectivos principais em matéria de saúde pública:

— diminuir significativamente, num prazo de cinco anos, a prevalência do consumo ilícito de droga, bem como os novos casos de toxicodependência, particularmente entre os jovens com menos de 18 anos de idade;

— diminuir significativamente, num prazo de cinco anos, a incidência dos efeitos nocivos das drogas para a saúde (HIV, hepatite B e C, tuberculose, etc.) e o número de mortes relacionadas com a droga;

— aumentar significativamente o número de toxicodependentes com tratamento bem sucedido.

1.4. A principal finalidade da proposta de recomendação do Conselho, assente no artigo 152.º do Tratado, é contribuir para que este segundo objectivo de saúde pública seja alcançado pelos Estados-Membros.

1.5. Esta proposta inclui medidas que visam uma melhor integração entre os serviços sociais e os serviços de saúde. Estas medidas reforçarão ainda o desenvolvimento de métodos de formação e de acreditação dos profissionais de saúde neste âmbito e a prevenção dos riscos infecciosos relacionados com o uso de drogas.

1.6. Os Estados-Membros são convidados a estabelecer como objectivo de saúde pública a prevenção da toxicodependência e a redução dos riscos associados ao uso de substâncias psicotrópicas, a definir políticas gerais de prevenção e tratamento e a elaborar uma avaliação pertinente tendo em vista aumentar a eficácia da prevenção, incluindo a utilização de dados adequados e de evidência científica e uma avaliação mais pertinente das necessidades.

1.7. É dada uma atenção particular ao intercâmbio de informações no seio da União Europeia, o qual deverá ser desenvolvido.

2. **Observações na generalidade**

2.1. Por que motivo este documento é uma recomendação e não um instrumento jurídico mais vinculativo?

([1]) Parecer do CESE sobre o «Plano de acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2000-2004)» — JO C 51 de 23.2.2000.

O princípio da subsidiariedade não permite medidas jurídicas mais vinculativas no domínio da saúde pública. O artigo 152.º do Tratado determina que «O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode igualmente adoptar recomendações para os fins enunciados no presente artigo». Esta é a única recomendação no domínio da saúde pública, mas há outras recomendações mais ligadas à aplicação da lei, etc. (por exemplo, sobre a oferta).

2.2. O Comité chama a atenção para o facto de outros instrumentos estarem actualmente em preparação:

— Proposta de decisão-quadro do Conselho sobre o estabelecimento de disposições mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e das sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga.

— Iniciativa do Reino de Espanha destinada a aprovar uma Convenção relativa à repressão, pelas administrações aduaneiras, do tráfico ilícito de droga no alto mar.

— Projecto de resolução do relativa ao tratamento dos criminosos toxicodependentes durante o cumprimento das penas.

— Projecto de resolução do Conselho sobre classificação genérica de grupos específicos de novas drogas sintéticas.

— Projecto de resolução do Conselho para a elaboração de um protocolo de actuação em matéria de recolha de amostras de drogas apreendidas.

3. A presente recomendação pretende aplicar programas de prevenção baseados em projectos já testados em alguns Estados-Membros e ampliar o âmbito das acções possíveis associando os actores dessa prevenção.

3.1. Os objectivos do programa de prevenção da toxicodependência são incentivar a cooperação entre os Estados-Membros, o apoio às respectivas acções e a promoção da coordenação das suas políticas e programas, a fim de prevenir as dependências associadas à utilização de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas. O programa estava previsto, inicialmente, para o período 1996-2000, mas foi posteriormente prolongado até ao fim de 2002.

3.2. As actividades concentraram-se em:

— melhorar o conhecimento do fenómeno da droga e das toxicodependências e suas consequências;

— identificar os métodos de prevenção da toxicodependência;

— melhorar a informação, a educação e a formação no terreno, dando especial atenção aos jovens e aos grupos particularmente vulneráveis.

3.3. O programa também procurou reforçar a cooperação com países terceiros e organizações internacionais activas no domínio da prevenção da toxicodependência. As acções foram executadas em estreita cooperação com os Estados-Membros.

3.4. A fim de assegurar a rentabilidade e o valor acrescentado da participação da Comunidade, foi dada prioridade a projectos executados em grande escala, projectos relevantes de uma perspectiva metodológica, inovadores e com probabilidade de ter verdadeiro impacto na persecução dos objectivos do programa. Devem aproximar o sector público e as organizações não governamentais comprovadamente competentes neste domínio e fomentar a cooperação pluridisciplinar.

3.5. A maioria dos projectos financiados é do domínio da intervenção na saúde pública, e não da ciência pura, embora com ênfase na avaliação. O número de projectos financiados durante esse período foi de aproximadamente 180, para uma dotação total de 38 milhões de EUR. Os países candidatos participaram em alguns desses projectos.

3.6. No fim do presente ano, o programa de acção e os restantes oito programas específicos ou verticais de saúde pública chegam ao fim e serão substituídos por um Novo Programa de Saúde Pública para 2003-2008. O orçamento total para esse período é de 312 milhões de EUR. A abordagem fragmentada do antigo programa será substituída por um programa integrado horizontal centrado em três prioridades:

1. A melhoria da informação em matéria de saúde.

2. Um mecanismo de resposta rápida.

3. A abordagem das determinantes da saúde através de medidas eficazes de promoção da saúde e de prevenção das doenças.

3.7. Os problemas da toxicodependência estarão integrados na terceira prioridade. Nada indica que este domínio importante venha a perder a importância de que goza actualmente, em especial na medida em que o artigo 152.º do Tratado dispõe que «a acção da Comunidade será complementar da acção empreendida pelos Estados-Membros na redução dos efeitos nocivos da droga sobre a saúde, nomeadamente através da informação e da prevenção».

4. **Políticas dos Estados-Membros no domínio da droga**

4.1. As políticas no domínio da droga variam nos diferentes Estados-Membros da UE. Num dos lados do espectro, encontra-se a estratégia mais repressiva. O objectivo primordial de alguns Estados-Membros é uma «sociedade sem drogas». O abuso de drogas é considerado inaceitável e nunca deverá tornar-se parte integrante da sociedade. O problema dos toxicodependentes é tratado mais como uma questão do sistema de justiça criminal do que uma questão dos serviços sociais. São utilizados e de certa forma aceites métodos de redução dos riscos, embora sob controlo rigoroso. A utilização da metadona, por exemplo, é controlada por regras definidas pela Direcção-Geral de Saúde Pública e Assuntos Sociais nacional e o número de doentes não pode ultrapassar um determinado limite.

4.2. No outro lado do espectro, o objectivo principal é reduzir os riscos que correm os toxicodependentes, os indivíduos que lhes estão mais próximos e a sociedade em geral. Alguns Estados-Membros fazem uma distinção clara entre «drogas leves», como a cannabis, e «drogas duras», como opiáceos e anfetaminas. Estão a ser desenvolvidos grandes esforços no sentido de impedir que os toxicodependentes se refugiem num ambiente ilegal, o que dificulta o trabalho de proximidade.

5. **Redução dos riscos/redução dos efeitos nocivos**

5.1. A redução dos riscos é um conceito geral que abrange a redução de qualquer tipo de efeitos nocivos do comportamento dos indivíduos ou de intervenções sociais e/ou médicas. No contexto da droga, é especialmente usado para referir a redução de riscos de infecções e outros tipos de morbilidade em toxicodependentes que continuam a usar drogas.

5.2. Tem-se debatido a moralidade da redução dos efeitos nocivos. Alguns dizem que perdoa ou promove o abuso de drogas, mas as pessoas que o defendem argumentam que é realista e ajuda a manter os toxicodependentes vivos e em segurança, respeitando a liberdade de escolha e individual. O impulso das políticas está a orientar-se para o pragmatismo, salientando a avaliação. A situação da investigação não justifica posições extremas.

5.3. Ao utilizar o conceito de redução dos riscos em vez de redução dos efeitos nocivos, a recomendação é mais neutra, sendo aquela, na verdade, aceite quase universalmente.

5.4. Tipologia das práticas. Há diversos métodos de redução dos riscos. Muitos dos métodos referidos na presente Directiva estão já a ser utilizados em muitos ou em todos os Estados-Membros, embora em diferentes níveis. Cabe notar que apenas alguns desses métodos estão incluídos na presente recomendação.

A. *Métodos incluídos na recomendação*

Uso da metadona.

Vacinação.

Informação.

Agulhas e seringas limpas.

Serviços de proximidade, de baixo limiar.

B. *Métodos de redução dos riscos não incluídos na recomendação*

Prescrição médica de heroína.

Salas de injecção.

Testes imediatos.

Locais abertos de consumo.

6. **A necessidade de avaliação**

A avaliação implica clarificar e definir conceitos e métodos e avaliar o impacto das intervenções. A Comissão Europeia tem promovido a avaliação no domínio da toxicodependência na qualidade de co-organizador de duas conferências europeias na matéria. O programa de acção comunitária no âmbito da prevenção da toxicodependência identifica dados, investigação e avaliação como domínios prioritários de acção. O Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT) desempenha um papel fundamental neste sentido. A sua missão é fornecer informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu sobre droga e toxicodependência e suas consequências.

7. **Conclusões**

7.1. O CESE observa que a presente recomendação está orientada para o objectivo da redução dos efeitos nocivos da droga sobre a saúde, em conformidade com o artigo 152.º do Tratado, nomeadamente através da informação e da prevenção dos riscos, e para respostas específicas à necessidade de reduzir a procura, não se debruçando sobre a redução da oferta. Lamenta, porém, que os objectivos definidos na presente recomendação não incluam a dimensão transversal que permitiria uma sinergia entre as acções realizadas nos diferentes domínios: saúde, segurança, educação, assuntos sociais e emprego.

7.2. O CESE aprova que, no quadro da redução e prevenção dos riscos associados à toxicodependência, seja preconizada e reforçada a execução de programas específicos referentes à prevenção da SIDA e outras doenças transmissíveis.

7.3. O Comité concorda, como já mencionara em parte no seu parecer [1], que é conveniente incluir acções que visem o domínio da saúde pública a níveis específicos (escolas, redes sanitárias, empresas), a fim de acompanhar de mais perto as populações a nível local e a nível evolutivo num percurso social. Os factores de risco evoluem sem cessar, e os factores de protecção devem ser adaptados.

7.4. A prevenção e as formas de luta contra as dependências podem ser integradas em programas de saúde e higiene no trabalho. A empresa não é necessariamente um local onde surgem riscos de toxicodependência, mas pode ser um local onde as situações de dependência se prolongam. Será conveniente associar os parceiros sociais e os actores tradicionais no domínio sanitário e social à aplicação de programas associados de prevenção ou reinserção de trabalhadores que sofram de dependência, sempre que necessário.

7.5. Assim, a recomendação podia incluir, no capítulo 2 ou 3, o estabelecimento, no quadro dos programas gerais sobre saúde no trabalho, de programas de prevenção (informação, sensibilização, orientação para serviços de assistência, acções visando facilitar o acesso aos tratamentos), atribuindo a prioridade aos sectores que apresentam um risco elevado e associando os parceiros sociais.

7.6. O Comité apoia a recomendação, considerando que a prevenção e a redução dos riscos associados à toxicodependência se devem inscrever no quadro comunitário que permite o intercâmbio das melhores práticas e a protecção das pessoas afectadas por um flagelo social antigo que atinge indiscriminadamente, mudando sem cessar de forma e de rosto.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

[1] Parecer do CESE sobre o «Plano de acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2000-2004)» — JO C 51 de 23.2.2000.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE tendo em vista prorrogar a possibilidade de autorizar os Estados-Membros a aplicarem taxas reduzidas de IVA a certos serviços de grande intensidade do factor trabalho»

(COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS))

(2003/C 61/32)

Em 7 de Outubro de 2002, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Na 394.ª reunião plenária, de 24 de Outubro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu, tendo em conta a urgência dos trabalhos, nomeou Ladrille relator-geral e adoptou, por 68 votos a favor, 2 votos contra e 0 abstenções, o seguinte parecer.

1. O Comité aprova a proposta da Comissão que tem em vista prorrogar por um ano o prazo de validade da autorização concedida aos Estados-Membros que introduziram esta medida, de aplicarem taxas reduzidas de IVA a certos serviços de grande intensidade do factor trabalho.

2. O Comité confirma a opinião que emitira no seu parecer de 26 de Maio de 1999 [1] segundo a qual a medida introduzida pela Directiva 1999/85/CE [2] que altera a 6.ª Directiva IVA n.º 77/388/CEE [3] constitui um instrumento que permite a criação de empregos e, ao mesmo tempo, luta mais eficazmente contra o trabalho sem registo oficial.

3. O Comité convida os Estados-Membros a estabelecerem atempadamente os relatórios de avaliação sobre a aplicação desta medida a fim de permitir que o Parlamento Europeu e o Conselho decidam definitivamente as taxas de IVA aplicáveis aos serviços de grande intensidade do factor trabalho.

[1] JO C 209 de 22.7.1999, p. 20.
[2] JO L 277 du 28.10.1999, p. 34.
[3] JO L 145 de 13.6.1977, p. 1.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1268/1999 relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão»

(COM(2002) 519 final)

(2003/C 61/33)

Em 18 de Outubro 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.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu designar Adalbert Kienle relator-geral, com vista à elaboração do parecer.

Na 394.ª reunião plenária, sessão de 24 de Outubro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por maioria com 1 abstenção.

1. Apresentação das propostas da Comissão Europeia

1.1. Em meados de Agosto de 2002 ocorreram em vários países candidatos, nomeadamente, inundações que provocaram estragos consideráveis. A República Checa e a Eslováquia foram particularmente afectadas por essas inundações.

1.2. A Comissão considera que se deve responder às catástrofes naturais de proporções excepcionais, sempre que ocorram em países candidatos, através de vários instrumentos, incluindo o instrumento de pré-adesão *Sapard*, instituído ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho, que tem como um dos seus objectivos «resolver problemas prioritários e específicos de adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais nos países candidatos».

1.3. Assim, a Comissão propõe que, no âmbito das acções relevantes destinadas a recuperar as zonas rurais atingidas por catástrofes naturais de proporções excepcionais, se aumente o limite máximo dos auxílios públicos, que passaria dos actuais 50 % para 75 %. A contribuição comunitária para a despesa pública elegível total, que não pode exceder 75 %, poderia, neste caso, ascender a 85 %.

2. Observações do Comité Económico e Social Europeu

2.1. O Comité aprova a proposta e considera que a mesma completa, de forma adequada, a proposta da Comissão de instituição de um Fundo de Solidariedade da União Europeia em caso de catástrofes naturais.

2.2. Por um lado, a aprovação da proposta é facilitada pelo facto de a mesma não ter qualquer incidência no orçamento comunitário.

2.3. Por outro lado, o Comité deplora os enormes problemas de arranque do instrumento *Sapard* e as dificuldades administrativas suscitadas pela sua aplicação. Com efeito, ainda não foi possível utilizar nos 10 países candidatos, nem sequer aproximadamente, os fundos comunitários disponíveis, que se elevam a 550 milhões de euros anuais. No seu parecer CES 70/99, o Comité considerara, porém, que, face às grandes fragilidades das estruturas agrícolas e aos graves problemas de adaptação da indústria agro-alimentar, a dotação financeira era insuficiente para preparar a adesão com êxito.

Bruxelas, 24 de Outubro de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH