

Jornal Oficial

da União Europeia

C 255

48.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

14 de Outubro de 2005

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social Europeu	
	416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005	
2005/C 255/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os distritos industriais europeus face às novas redes do saber»	1
2005/C 255/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política de turismo na União Europeia alargada»	14
2005/C 255/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As prioridades do mercado único no período de 2005 a 2010»	22
2005/C 255/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Reforçar a confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa» COM(2004) 479 <i>final</i>	29
2005/C 255/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela vigésima nona vez a Directiva 76/769/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (substâncias classificadas como cancerígenas, mutagénicas ou tóxicas para a produção» COM(2004) 638 <i>final</i> — 2004/0225 (COD)	33

PT

Preço:
18 EUR

(continua no verso da capa)

2005/C 255/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras relativas às quantidades nominais dos produtos pré-embalados, revoga as Directivas 75/106/CEE e 80/232/CEE do Conselho e altera a Directiva 76/211/CEE do Conselho COM(2004) 708 <i>final</i> — 2004/0248 (COD)	36
2005/C 255/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa de incentivo ao sector audiovisual europeu (MEDIA 2007)» (COM(2004) 470 <i>final</i> — 2004/0151 (COD))	39
2005/C 255/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O sector da grande distribuição — Tendências e repercussões para os agricultores e consumidores»	44
2005/C 255/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE+)» COM(2004) 621 <i>final</i> — 2004/0218 (COD)	52
2005/C 255/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho» (COM(2004) 634 <i>final</i> — 2004/0231 (COD))	55
2005/C 255/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/2/CE relativa aos aditivos alimentares com excepção dos corantes e dos edulcorantes e a Directiva 94/35/CE relativa aos edulcorantes para utilização nos géneros alimentares» COM(2004) 650 <i>final</i> — 2004/0237 (COD)	59
2005/C 255/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel da sociedade civil na prevenção do trabalho não declarado»	61
2005/C 255/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário para o emprego e a solidariedade social (PROGRESS)» COM(2004) 488 <i>final</i>	67
2005/C 255/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior» (COM(2004) 642 <i>final</i> — 2004/0239 (COD))	72
2005/C 255/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)» (COM(2004) 496 <i>final</i> — 2004/0168 (COD))	76
2005/C 255/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão» (COM(2004) 492 <i>final</i> — 2004/0163 (AVC))	79
2005/C 255/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão» (COM(2004) 494 <i>final</i> — 2004/0166 (AVC))	88
2005/C 255/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional» COM(2004) 495 <i>final</i> — 2004/0167 (COD)	91

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

416.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 6 E 7 DE ABRIL DE 2005

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os distritos industriais europeus face às novas redes do saber»

(2005/C 255/01)

Em 1 de Julho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer sobre «Os distritos industriais europeus face às novas redes do saber»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Março de 2005, com base no projecto do relator **A. PEZZINI**.

Na 416.^a reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor e 3abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O tema dos distritos tem sido, sobretudo nos últimos quinze anos, objecto de uma ampla reflexão em todos os países industrializados e a todos os níveis. Também os países em desenvolvimento e os países associados do Mediterrâneo têm procurado imitar a organização distrital já consolidada em muitos países europeus para dinamizar a sua organização empresarial.

1.2 Além disso, os estudos realizados sobre os distritos puseram em evidência a sua interacção positiva com a política de emprego e permitiram detectar um grande número de boas práticas ⁽¹⁾ sobre a «Responsabilidade social das empresas» aplicadas muitos anos antes da publicação pela Comissão do seu Livro Verde ⁽²⁾.

1.3 Entretanto, os novos fenómenos económicos e sociais e as novas redes do saber modificaram os laços tradicionais entre os distritos, orientando os sistemas produtivos para metadistritos ⁽³⁾ e tornando patente a necessidade de articular as realidades económicas em rede.

⁽¹⁾ Ver *Becchetti, I distretti industriali e le dinamiche sociali* 1995 (Os distritos industriais e as dinâmicas sociais).

⁽²⁾ COM(2001) 366 final, de 18 de Julho de 2001.

⁽³⁾ *Meta*, em grego, significa para além de, que supera. O metadistrito também supera, de facto, o âmbito tradicional do distrito e surge depois deste.

1.4 Dado o imperativo de uma síntese e face à amplitude do fenómeno, o presente parecer de iniciativa concentrar-se-á nos seguintes temas:

- Ponto 2: Definições e problemas pendentes
- Ponto 3: Dos distritos aos metadistritos europeus do saber
- Ponto 4: A situação dos distritos nos Estados Unidos e no resto do mundo
- Ponto 5: A situação actual e os instrumentos existentes na União Europeia
- Ponto 6: Para uma nova abordagem estratégica das políticas da UE para os distritos do saber
- Ponto 7: Recomendações finais

1.5 O objectivo da presente proposta de parecer de iniciativa sobre as novas redes europeias de distritos inteligentes ⁽⁴⁾ é:

- analisar a realidade de cada um dos distritos industriais, dos distritos tecnológicos e dos metadistritos existentes;

⁽⁴⁾ Entendemos por distritos inteligentes, do saber, do conhecimento, tecnológicos os novos distritos que, em contraste com os distritos industriais, utilizam amplamente as tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

- verificar as premissas para o êxito do desenvolvimento de novos distritos e analisar as suas potencialidades face à Estratégia de Lisboa na actual UE a 25 e na futura UE a 28;
- colocar os alicerces para uma política integrada europeia favorável às novas redes europeias de distritos do conhecimento e de metadistritos;
- determinar os instrumentos necessários para realizar essa política, avaliar os distritos existentes e sugerir eventuais alterações e inovações;
- definir as condições de base para o surgimento de uma verdadeira plataforma ⁽⁵⁾ europeia que sirva de referência às novas redes europeias de distritos do conhecimento na UE a 25;
- contribuir para a criação de novos e melhores postos de trabalho.

1.6 O Comité Económico e Social Europeu teve a oportunidade de sublinhar em várias ocasiões o compromisso assumido pelo Conselho Europeu quando definiu como objectivo nuclear da **Estratégia de Lisboa** o de transformar a UE «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».

1.6.1 Convém que, doravante, as estratégias de crescimento tomem por base a capacidade de

- integrar o melhor possível as várias políticas de desenvolvimento;
- intensificar as parcerias sociais para garantir uma melhor evolução do emprego e assim melhorar as dinâmicas do distrito;
- reforçar o intercâmbio entre a investigação de conteúdo tecnologicamente elevado e o desenvolvimento industrial territorial;
- alcançar uma elevada massa crítica entre a indústria, as instituições de ensino superior e de investigação, as PME mais avançadas, os recursos humanos qualificados, as actividades financeiras e de serviços, os capitais de risco e os poderes públicos e privados;
- acelerar o desenvolvimento de sistemas de produção e de distribuição em redes europeias permanentes, assentes no conhecimento, nas capacidades de intercâmbio de informações e de saber-fazer e na sua capacidade de absorver, enriquecer e retransmitir estas mesmas informações.

⁽⁵⁾ O documento COM(2002) 714 final de 11/12/2002 define as plataformas como segue: «meio de promoção dos mercados, facilitando a cooperação entre partes interessadas e permitindo delinear um plano estratégico a longo prazo no domínio da I&D para tecnologias específicas. Estas plataformas garantiriam as sinergias entre entidades públicas, utilizadores, entidades reguladoras, indústria, consumidores e pólos de excelência. Convém que se estabeleça a devida coerência entre a investigação que pode criar novas oportunidades e o enquadramento regulamentar a jusante, no âmbito do qual estas tecnologias são desenvolvidas e comercializadas».

1.7 Mais de quatro anos volvidos sobre a adopção da Estratégia de Lisboa, está à vista que os avanços no sentido de concretizar os seus objectivos e de responder cabalmente ao processo iniciado são bastante decepcionantes. O próprio relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Estratégia de Lisboa, presidido por Wim Kok, conclui que «*the disappointing delivery of the strategy has been due primarily to a lack of determined political action*» aduzindo ainda que «*the agenda has been overloaded, coordination has been poor and there have been conflicting priorities*» ⁽⁶⁾.

1.8 O presidente da Comissão Europeia entendeu sublinhar que o Relatório Kok «fornece uma avaliação realista, mas alarmante, dos progressos registados e mostra que é preciso agir imediatamente para recuperar o tempo perdido» ⁽⁷⁾. Salienta particularmente a necessidade de «reorientar as prioridades, controlar os progressos e assumir maior responsabilidade pelo seguimento a dar-lhes» ⁽⁸⁾. O Comité pronunciou-se já sobre este tema num seu parecer adoptado recentemente ⁽⁹⁾.

1.9 Na opinião do CESE, o novo enquadramento das prioridades desta estratégia deveria considerar os distritos industriais e o seu desenvolvimento como um dos elementos fundamentais para a criação de novos conhecimentos, bem como e sobretudo de novos e melhores empregos, graças ao aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas redes que estão na posição ideal para desenvolverem múltiplas interações entre o saber codificado da investigação e o «saber tácito» ⁽¹⁰⁾ de que estão imbuídos os sistemas de produção e de distribuição que o consubstanciam.

1.10 **A promoção das acções ao nível local e a capacidade de articulá-las em rede para a realização da Estratégia de Lisboa** são essenciais para encorajar, por um lado, a criação e o desenvolvimento de empresas inovadoras em todo o território da UE, sobretudo nos novos Estados-Membros, e, por outro lado, para propiciar possibilidades de encontro e de colaboração no espírito de uma coesão económica e social mais forte.

1.11 O novo «distrito tecnológico aberto» permite a integração e a articulação em rede de todos os intervenientes de uma dada área com os de outras áreas.

⁽⁶⁾ «Facing the challenge» [Enfrentar todos os desafios], relatório de Wim KOK sobre a Estratégia de Lisboa apresentado à Comissão em 3 de Novembro de 2004 e ao Conselho Europeu de Bruxelas de 4 e 5 de Novembro de 2004 (não disponível em português): «o facto de os resultados da estratégia serem decepcionantes deve-se antes de mais à **falta de uma acção política determinada**. (...) A agenda era demasiado vasta, a coordenação tem sido deficiente e havia prioridades concorrentes.»

⁽⁷⁾ «It provides a realistic, but worrying, assessment of progress. It shows that we must act now to make up for lost time». Discurso proferido pelo presidente designado da Comissão ao Conselho Europeu de Bruxelas de 4 e 5 de Novembro de 2004.

⁽⁸⁾ «We will **need to refocus priorities**, measure progress and assume greater responsibility for following them through», conforme nota anterior.

⁽⁹⁾ JO C 120 de 20.5.2005, relatores VEVER, EHNMARK, SIMPSON.

⁽¹⁰⁾ R. NELSON e S. G. WINTER (1982), «An evolutionary theory of economic change». O saber tácito, ao contrário da informação ou do «conhecimento codificado», não é formalizado e apenas pode ser transmitido através de uma interacção social.

1.12 Concretamente, as redes europeias dos distritos tecnológicos abertos têm uma importância fundamental para alcançar os seguintes objectivos:

- trabalho de melhor qualidade e, por conseguinte, uma maior realização do ser humano na sua profissão graças a uma maior responsabilização, a uma maior participação e a uma nova maturidade cultural;
- a disseminação das tecnologias e dos conhecimentos e a agilização das suas aplicações inovadoras em termos de sucesso de mercado;
- empregos melhores e mais qualificados e incentivos para o surgimento de novos perfis profissionais mais diversificados;
- maior sensibilidade para com a preservação e a protecção do ambiente e do território onde operam os distritos, além da definição dos meios mais adequados para realizar a sustentabilidade nas suas três vertentes — social, económica e ambiental;
- maior coesão económica e social e melhor governação do território; aqui o objectivo é codificar regras e linguagens comuns para chegar a um tipo de comunidade que evolua num ciclo permanente de aprendizagem mútua;
- a consolidação e o desenvolvimento de redes permanentes de comunicação e de colaboração funcional que liguem entre si as empresas, os trabalhadores, os inventores, as comunidades, as instituições públicas e privadas, o mundo financeiro, o mundo universitário e educativo, os sistemas comerciais e de marketing e muitos outros actores do desenvolvimento regional;
- o estímulo da propensão dos jovens para a livre iniciativa e o empreendedorismo;
- o desenvolvimento harmonioso e competitivo do tecido industrial e de distribuição da nova Europa alargada e a sua plena e mais célere integração no novo Mercado Único.

1.13 Num contexto como o actual de globalização crescente da economia mundial, o **desenvolvimento da Europa do conhecimento** tem fortes repercussões tanto no ordenamento territorial, regional e local como nos equilíbrios internacionais. Estas repercussões traduzem-se na aquisição e na aplicação em ritmo acelerado das novas tecnologias, no recrutamento internacional de mão-de-obra qualificada e, por último, na possibilidade de organizar de modo descentralizado o processo de produção e de distribuição mas sem lhe retirar o carácter compacto e flexível e o seu elevado padrão de qualidade.

1.14 No contexto económico produtivo e, particularmente, na realidade económica dos distritos, os fenómenos da **globalização** e o quase simultâneo surgimento e desenvolvimento das **tecnologias de rede** desencadearam mutações de curto, médio e longo prazo.

1.15 Os distritos existentes puseram já em evidência as **dinâmicas de abertura** para novos mercados e acompanharam as mudanças políticas mais recentes traduzidas, designadamente, numa maior tendência de deslocalização da indústria transformadora, favorecida pelas condições particulares oferecidas por certos países e secundada pela informatização crescente.

1.16 Em média, 50 % da produção dos distritos na UE a 25 destina-se ao estrangeiro. A estrutura industrial do distrito já foi, por conseguinte, internacionalizada e o horizonte de referência das suas vendas é cada vez mais o mercado mundial.

1.17 Importa agora passar da fase de internacionalização à fase de globalização:

- o processo de **globalização**, para além da sua importância em termos de escoamento da produção nos mercados estrangeiros, deve abarcar as diversas **fases do processo de produção**;
- para apoiar as políticas de penetração e de eventuais parcerias, é necessário **potenciar o sistema de recolha de informações** quer nos mercados tradicionais quer nos emergentes sobre os eventuais parceiros estrangeiros e as potencialidades dos territórios situados fora das fronteiras actuais;
- importa diversificar o «estrangeiro» tanto no atinente aos locais de produção como aos locais de venda, concebendo igualmente **estratégias de articulação em rede e de co-empresas (co-business)** que incluam outros campos de acção e as suas peculiaridades; aqui é essencial não partir apenas de uma óptica de negócio mas também e sobretudo das fontes de inovação, de investigação e dos novos projectos e concepções, sem perder de vista os aspectos industriais, financeiros, de organização e de formação;
- é essencial **valorizar ao máximo as identidades culturais** das várias realidades para retirar o máximo proveito da sua integração e da sua articulação em rede ao nível europeu.
- para fazer face aos novos desafios da competitividade, urge desenvolver a formação contínua e novas competências profissionais ⁽¹⁾.

1.18 A dilatação dos limites geográficos impulsionada pelas vantagens económicas e favorecida pelo apoio tecnológico afrouxou os elos de proximidade territorial que caracterizavam inicialmente o distrito industrial e onde este ia buscar a sua força. Este fenómeno deu origem ao surgimento de empresas líderes cujas referências, em termos de mercado, de escoamento e de fornecimento, passaram de uma lógica territorial para uma lógica virtual, assente essencialmente em estratégias de rentabilidade económica.

⁽¹⁾ Ver a proposta COM(2004) 474 final de 14/7/2004 e parecer CESE 139/2005 – relator: KORYFIDIS.

1.19 Actualmente, os **distritos industriais** europeus são alvo de atenção especial porque estão a atravessar uma fase muito delicada. Enfrentam, com efeito, **dois tipos de problemas**:

- a abertura à concorrência dos novos mercados (dos quais os mais insidiosos são os países asiáticos),
- a necessidade de reorganizar e renovar as relações entre as empresas, mercê do contributo das novas tecnologias e dos novos conhecimentos tácitos ou codificados.

1.20 A **nova configuração dos modelos competitivos no mercado global** impõe mudanças radicais. As novas plataformas integradas e as redes deverão abordar temas tais como a investigação e a inovação, a concepção de novos produtos e de processos de produção, a gestão de novos recursos humanos mais qualificados e de novos materiais, a promoção e a comercialização, as finanças e o crédito, a logística e a análise de mercado e os serviços ao cliente.

1.21 Ao **nível internacional**, são os Estados Unidos o país mais marcado pela experiência com distritos e agregados industriais (*clusters*), onde estes se multiplicam desde a costa do Pacífico à costa do Atlântico, passando por Silicon Valley, San Diego Industrial Clusters e «Route 128». Embora diversificados em função dos vários estádios de desenvolvimento industrial, encontramos na **América Latina** distritos no México (*Guadalajara Cluster*), no Brasil (*Sinos Valley*) e no Uruguai (*Meat Cluster*). Por outro lado, na **Ásia** foram realizadas experiências notáveis na Índia (*Agra Cluster*, *Tiruppur Cluster* e *Ludhiana Cluster*), no Paquistão (*Sialkot Cluster*), na Coreia do Sul (*Consumer Microelectronics Assembly Cluster*) e na Indonésia (*Central Java Cluster*). O fenómeno dos distritos também chegou finalmente a **África** onde há já, de facto, vários exemplos em países da África subsariana.

1.22 Na **Europa**, para além das experiências italianas que se elevam a algumas dezenas, as mais significativas são as francesas que culminaram em 1998 na fundação do «*Clube des Districts Industriels Français*» e as alemãs concretizadas nas mais de «*Raumordnungsregionen*» e na iniciativa particularmente importante de *Baden-Württemberg*. Dignas de realce são também as experiências britânicas (sobretudo o *Cambridge High-Tech Cluster*, o *Motor Sport Cluster de Birmingham* ou as da Escócia e de outras regiões). Na Escandinávia, a escola nórdica tem produzido várias experiências positivas que se caracterizam pela importância atribuída à aprendizagem como elemento fundamental do desenvolvimento facilitado pela proximidade. Nos novos Estados-Membros assiste-se a experiências de relevo nas várias regiões de vários países como, por exemplo, a República Checa, a Hungria, a Polónia, a Eslovénia, Malta e as repúblicas bálticas.

2. Definições e problemas pendentes

2.1 Não é nada fácil encontrar uma **definição unívoca** para uma realidade tão variada, dinâmica e diversificada ao nível mundial.

2.2 É possível, contudo, definir os distritos industriais em termos gerais como **sistemas produtivos locais homogéneos**,

caracterizados por uma forte concentração de empresas industriais, predominantemente de pequenas e médias dimensões, e por uma produção altamente especializada.

2.3 O relatório final do grupo de peritos da Comissão Europeia (Direcção-Geral «Empresa») intitulado «*Entreprise Clusters and Networks*»⁽¹²⁾ caracteriza os distritos como sendo

- «*collaborating and competing*,
- *geographically concentrated in one or several regions, even though the cluster may have global extensions*,
- *specialized in a particular field, linked by common technologies and skills*,
- *either science-based or traditional*,
- *clusters can be either institutionalized (they have a proper cluster manager) or non-institutionalized*,
- *the cluster has a positive influence on: innovation and competitiveness; skill formation and information; growth and long-term business dynamics*».

2.3.1 Nos últimos decénios, os distritos surgidos com o fito de favorecer, em zonas com determinadas características económicas, a criação e o desenvolvimento de actividades produtivas nos sectores da indústria e dos serviços, têm-se **desenvolvido com bastante autonomia** concentrando as suas actividades em sectores específicos onde adquiriram vantagens competitivas muito relevantes que aumentam com o avançar do tempo. A necessidade de obedecer a normas cada vez mais severas em termos de qualidade e de segurança levaram as empresas dos distritos a concentrar a sua atenção em nichos de mercado cada vez mais específicos, o que se manifesta na qualidade elevadíssima dos seus produtos.

2.4 Os **distritos** não são simplesmente complexos de empresas, eventualmente especializadas e localizadas num único território, mas são **conjuntos de empresas que operam em equipa**: dentro destes conjuntos elas cooperam na realização de projectos mas continuam a concorrer entre si, constituindo o seu território, muito mais do que um simples pano de fundo sobre o qual operam e produzem, uma autêntica infra-estrutura de integração social, económica e dos ciclos produtivos. É, em essência, o local de sedimentação das tradições produtivas e dos conhecimentos práticos.

⁽¹²⁾ Comissão Europeia, DG Empresas, projecto MAP 2002, «*Final report of the expert group on enterprise clusters and networks*» (Relatório final do grupo de peritos sobre distritos industriais e redes de empresas), p. 9.

«Grupos de empresas independentes e de instituições associadas que: colaboram e concorrem entre si; se encontram concentradas geograficamente em uma ou mais regiões, podendo assumir também um carácter global; são especializadas num sector particular e encontram interligadas por intermédio de tecnologias e de saber-fazer comuns; têm uma base científica ou tradicional; os distritos industriais podem ser institucionalizados (e ter portanto um gestor autónomo) ou não institucionalizados; os distritos industriais têm um impacto positivo a inovação e a competitividade, a aquisição de conhecimentos e de informação, o crescimento e o dinamismo das empresas a longo prazo.».

2.5 A **agilização** da transmissão de informações e a possibilidade de explorar em breves espaços de tempo a oferta na sua íntegra tem, por um lado, estimulado as empresas mas, por outro, tem exigido delas um esforço de adaptação. **Os equilíbrios ao nível dos distritos alteraram-se.** O aparecimento e a consolidação de **novos paradigmas** tecnológicos tiveram implicações para toda a organização produtiva com reflexos nos perfis profissionais, na organização do trabalho, na valorização dos trabalhadores e nas áreas de expansão.

2.6 É cada vez mais frequente ver os distritos ligados e integrados com **centros de serviços especializados, escolas de formação profissional, universidades, parques tecnológicos e centros de investigação** com implantação no território. A qualidade do produto fornecido, que é um factor vital para a sobrevivência das empresas do distrito, baseia-se de facto e sobretudo na sua capacidade de conjugar da melhor forma as tradições produtivas já consolidadas com as exigências de inovação e de especialização manifestadas ou apreendidas pelo mercado.

2.7 A **internacionalização da produção** exige cada vez mais das empresas esforços de investimento que vão assumindo a pouco e pouco os contornos de uma rede transnacional. As PME, tal como as grandes multinacionais, deverão poder contar, sempre que a rede sobre a qual tencionam construir as suas vantagens concorrenciais transcender a dimensão local, com infra-estruturas tecnológicas que lhes permitam partilhar e elaborar conhecimentos e com uma mão-de-obra responsável e motivada.

2.8 A crescente **integração dos mercados** se, por um lado, tende a penalizar as empresas habituadas a operar em mercados restritos, abre-lhes, por outro lado, novas oportunidades de mercado, especialmente no caso das PME mais dinâmicas. Com efeito, nem sempre as **grandes mudanças tecnológicas** são um factor de selecção favorável às grandes empresas. Muitas vezes, a **economia de rede** (*net economy*) permite neutralizar factores como a deslocalização geográfica ou a disponibilidade de uma rede autónoma de distribuição, anulando deste modo alguns dos pontos fracos históricos das PME. Acontece, porém, que estas últimas passam a ter condições de desfrutar plenamente das oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento tecnológico, graças também ao apoio dos centros de assistência e de serviços.

2.9 Mercê desta rede, os vários motivos que explicavam certos vínculos de ordem geográfica desvanecem-se parcialmente. Componentes outrora essenciais como o **rápido intercâmbio de informações** ou a **possibilidade de controlo**, que exigiam uma redução dos tempos de percurso, são agora asseguradas por conexões informáticas.

2.10 Embora tenham aumentado, e muito consideravelmente, as oportunidades e as actividades possíveis, o desafio que a rede não logrou ainda vencer é o das relações interpessoais. O «face a face» feito do conhecimento e da experiência continua para já insubstituível. As **relações de confiança** entre os indivíduos continuam imprescindíveis, não obstante a rede

ter anulado parcialmente as distâncias com a desestruturação do distrito, as empresas que dele fazem parte operam cada vez mais com **entidades exteriores ao distrito, normalmente de países diferentes.**

3. Dos distritos aos metadistritos europeus do saber

3.1 Os distritos industriais tradicionais contam cada vez mais com o apoio dos **metadistritos**, e por vezes são até por eles substituídos. Podemos definir estes últimos como **plataformas industriais integradas em que os actores da fileira tecnológica se expandem para absorverem novos centros de elaboração de conhecimentos e de investigação aplicada e, superando o conceito de pertença territorial, criam sistemas de produção e de distribuição assentes em valores e estratégias comuns.**

3.2 O **metadistrito** permite desenvolver diversas fases em locais geograficamente distantes escolhidos em função das suas vantagens económicas e das oportunidades locais, mantendo, por isso, inalterados os níveis de produtividade e as garantias de qualidade (sobretudo na indústria transformadora), ao longo de um processo de **aprendizagem por interacção** (*learning-by-interaction*) que torna possível a transição de uma abordagem ditada pela adaptação para uma abordagem pró-activa.

3.3 Ao evoluir para os metadistritos, o distrito assume cada vez mais o papel de um laboratório do conhecimento. As políticas necessárias para estribar o reposicionamento do distrito dentro das lógicas globais devem ter como ponto de partida tanto as instituições públicas, especialmente as autarquias locais e regionais, como, e sobretudo, as empresas e devem ter em conta os recursos humanos disponíveis e a capacidade de inovação num processo que poderá ser garantido no seu desempenho operacional pelos quadros das administrações públicas territoriais envolvidas.

3.4 Os metadistritos contribuem mormente para intensificar a articulação em rede das pequenas, médias e grandes empresas que interagem entre si e constróem relações de colaboração e de trabalho com os centros de investigação científica e tecnológica. Os elementos mais determinantes neste contexto são:

- os actores liderantes, ou seja, as que têm condições para conduzir o desenvolvimento da fileira,
- os investimentos efectuados para obter níveis tecnológicos elevados,
- a cooperação entre as empresas e entre estas e o sistema de investigação,
- a motivação e a preparação da mão-de-obra em todos os níveis.

3.5 Em geral, há quatro elementos úteis para a caracterização de um metadistrito:

- **a multisectorialidade:** corresponde a uma abordagem do tipo fileira que faz surgir toda uma série de actividades no âmbito dos serviços, da investigação e do desenvolvimento,

- **a territorialidade:** o conceito de contiguidade territorial é superado e substituído por um conceito de relação de rede e de valorização das diversas identidades culturais dos parceiros,
- **a presença marcante:** os sectores representados nos metadistritos são relevantes para a economia e são caracterizados por uma presença significativa de centros de produção de conhecimentos,
- **a liderança:** há empresas líderes em condições de dirigir um metadistrito, tudo num ambiente marcado essencialmente pela forte presença de PME.

3.6 O processo de conhecimento deste fenómeno que tem por objectivo a programação das **intervenções para os metadistritos** é sem dúvida ainda mais complexo e articulado, também porque, conforme já referimos a propósito da inventariação dos metadistritos, é necessário seleccionar a título experimental áreas produtivas de excelência com fortes laços, já existentes ou possíveis, com o mundo da investigação, da produção e da inovação. A interpretação dos fenómenos é, todavia, complexa, já que não há ainda estudos empíricos sobre a matéria e são muito escassos os dados estatísticos que poderiam documentá-la.

3.7 O plano de programação deverá abarcar todos os elementos necessários para facilitar a análise das **características dos metadistritos:**

- identificação e quantificação dos **actores tradicionais:** empresas activas nos sectores produtivos de especialização, na produção de matérias-primas e de semi-acabados, de maquinaria e de serviços à produção, componentes das fileiras, identificação das especializações mais pujantes de cada uma das fileiras e modelos de transferência de tecnologias entre empresas;
- identificação e quantificação dos **novos actores do sistema:** universidades, centros de investigação científica, serviços tecnológicos às empresas, comunicação e comercialização, determinação das entidades liderantes, relações e interacções com a fileira da produção e modelos de transferência e de cooperação tecnológica;
- **afeições de desempenho (benchmarking) ao nível nacional e internacional** para identificar realidades produtivas semelhantes, avaliar as suas macrodinâmicas nos respectivos contextos, avaliar as estratégias de desenvolvimento adoptadas pelas administrações públicas em situações específicas, bem como o sistema de relações entre o sector público e o sector privado e entre as universidades, os centros de investigação e as empresas;
- avaliação da **competitividade das fileiras dos metadistritos e das potencialidades do sistema;** análises SWOT dos metadistritos com atenção particular para os pontos fracos e os riscos possíveis;
- definição das **linhas mestras de intervenção:** políticas e intervenções para a investigação, os investimentos, a inter-

nacionalização e a competitividade nos mercados estrangeiros;

- grau de preparação e de participação dos trabalhadores, nos vários níveis, integrados nos distritos.

3.8 Com efeito, a transição para um sistema dominado pelo conhecimento comporta sérios **problemas de governação:**

- a evolução do distrito para um modelo de rede aberta, ou seja, de rede local integrada em redes globais de produção, circulação e aplicação dos conhecimentos, implica a passagem das empresas não organizadas em distritos do antigo sistema de divisão do trabalho com base na produção, dentro do qual têm funcionado até à data com êxito, para um novo sistema centrado **no conhecimento que engloba todos os operadores públicos e privados e a todos os níveis.** Poderão assumir particular relevância neste contexto os quadros das autarquias locais e regionais que, no desempenho das suas funções, seriam a instância de coordenação e de controlo dos processos de interligação entre os agregados tomando como ponto de partida o saber-fazer. Enquanto o primeiro sistema tem como fulcro a capacidade de gerir as operações práticas de fabrico, o segundo é caracterizado pela **sua capacidade de gerir os fluxos de informação** globais, de comunicar através de linguagens científicas e tecnológicas e de **gerir módulos de organização complexos**, tudo isto ditado pela necessidade endógena do distrito de reinvestir na **formação profissional e no conhecimento estruturado;**

- os processos interactivos centrais são a articulação das **relações de cooperação e de confiança entre empresários e entre empresários e trabalhadores de um distrito**, bem como da organização pluralista do processo de produção e das relações de cooperação entre as empresas e destas com as pessoas colectivas territoriais. As autarquias poderão assegurar uma neutralidade considerável agindo como uma espécie de «câmara de compensação» entre os interesses e as exigências das partes envolvidas. O elemento fundamental é representado pelo valor inerente ao conceito de **capital social dentro do sistema de agregação de distritos** ⁽¹³⁾ e pelo modo como as políticas reagem à dissipação progressiva desse capital social e à perda de vivacidade e de dinamismo do sistema de interacção local;

- o distrito reflecte uma panóplia de ambições e de frustrações, de formas de competição, de emulação e de colaboração que caracteriza a **comunidade** no seu todo. É concebido para penalizar os comportamentos inconvenientes e recompensar os que são propícios ao desenvolvimento dos distritos, mediante a emissão de **certificados de fiabilidade.**

3.9 Parecem, por último, adquirir relevância **as novas estruturas de serviços que têm a função de interface cognitiva entre o contexto local e o contexto global.** Trata-se de novas agências à medida das necessidades das empresas locais e dos mecanismos originais de concorrência e de cooperação incumbidas de acompanhar a evolução da produção.

⁽¹³⁾ Os inquéritos feitos aos trabalhadores dos distritos revelam um forte sentido de participação e de motivação da sua parte, mesmo nos níveis mais baixos (Região da Lombardia, preâmbulo à Lei dos Metadistritos, 2004).

4. A situação dos distritos na América do Norte e no resto do mundo

4.1 No que se refere à experiência norte-americana, segundo estimativas a que tivemos acesso, havia já em meados dos anos noventa nos Estados Unidos cerca de 380 distritos (*clusters*), operando numa vasto leque de sectores de transformação e de serviços, que representavam 67 % da população activa e 61 % da produção nacional⁽¹⁴⁾. Surgidos frequentemente das produções regionais, como é o caso dos *San Diego Clusters* californianos que nasceram, por seu turno, da reconversão do sector da defesa, esses distritos beneficiaram do papel proeminente dos poderes nacionais e locais os quais iniciaram um processo assumido posteriormente pelo sector privado. Assim, em Arizona, uma comissão governamental lançou nas universidades locais uma acção de inventariação dos distritos do território, agrupando os principais actores do sector privado e promovendo deste modo a criação de organizações distritais para avaliar e fazer face aos condicionalismos e às oportunidades de cada distrito. Foram desenvolvidas iniciativas análogas em outros estados americanos, por exemplo, no estado de Nova Iorque, de Minesota, Oklahoma e Oregon.

4.2 No Canadá, o governo federal conferiu, na sua estratégia de inovação, um lugar proeminente à criação e ao desenvolvimento de distritos industriais assentes no conhecimento e reconhecidos internacionalmente, graças ao trabalho de inventariação realizado pelas principais agências federais (*Granting Agencies*) dos investimentos na investigação em 27 regiões/cidades do país. A estratégia de inovação canadiana aduziu aos objectivos prioritários da política federal de inovação o objectivo de desenvolver até 2010 pelo menos dez agregados tecnológicos (*technology clusters*) reconhecidos internacionalmente. A presença no centro dos distritos industriais de institutos de investigação, em geral universidades, é uma característica predominante da experiência canadiana⁽¹⁵⁾.

4.3 Nos contextos asiático e latino-americano, as experiências realizadas têm sido muito heterogéneas. Os distritos são também já uma realidade na Índia e até na China. No Paquistão, a pressão dos novos impulsos de competitividade imprimidos pela liberalização do comércio e pela globalização acentuaram a tendência de cooperação com as associações industriais e com os serviços por elas fornecidos como uma forma de fazer face às exigências de níveis de segurança e de qualidade reconhecidos internacionalmente. No Brasil e no México os distritos tiveram de enfrentar a concorrência internacional ao nível dos preços em consequência de uma forte penetração da China no mercado norte-americano, concorrência esta que provocou, por um lado, a elevação da fasquia de integração vertical e, por outro, a diferenciação dos próprios distritos.

4.4 Na Nova Zelândia, os poderes locais lançaram iniciativas para promover os distritos industriais, enquanto na Austrália foram realizadas acções ascendentes (*bottom-up*), sobretudo por

⁽¹⁴⁾ Cf. OCDE «Promover o espírito empresarial enquanto motor do crescimento numa economia globalizada» 2004 – Segunda Conferência da OCDE dos ministros responsáveis pelas Pequenas e Médias Empresas, Istambul 3-5 de Junho de 2004.

⁽¹⁵⁾ Cf. *Canada Foundation for innovation* «Research funding: key to clusters», 2003 – J. ADAM.

iniciativa das autoridades locais de Adelaide, de Cairns e Hunter Valley, que identificaram grupos de empresas, desenvolveram uma dinâmica entre elas centrada nas suas necessidades e obtiveram do governo, em casos pontuais, meios financeiros para estudos, assessorias e serviços de secretariado.

5. A situação actual e os instrumentos existentes na União Europeia

5.1 Em muitas zonas da Europa a política industrial, orientada até hoje geralmente para políticas e intervenções sectoriais, começou a mostrar interesse pelo território e a apoiar as realidades que tinham contribuído para o sucesso da fórmula «**Made in ...**» em todo o mundo. Contudo, os sistemas de produção locais depararam com algumas dificuldades quando pretendiam dar respostas adequadas do ponto de vista de organização e de gestão. Isso abriu caminho a novos tipos de apoio, já não dirigidos a empresas singulares mas ao sistema territorial no seu conjunto.

5.2 Os **órgãos de poder local, em conjunto com as universidades, os institutos de investigação, as associações de empresas e as instituições de crédito** têm-se empenhado em apoiar as intervenções destinadas a disseminar as inovações, a promover a qualidade dos produtos locais e a sua comercialização e, por último, a pôr de pé projectos sistémicos centrados nas relações entre empresas.

5.3 Os distritos industriais, entretanto **reconhecidos juridicamente em vários países europeus** (na Itália, por exemplo, com a Lei 317/1991), são considerados unanimemente como um autêntico caso de sucesso para várias economias e, em particular, a italiana. Apesar disso, não é fácil determiná-los com precisão e a sua identificação pelos órgãos institucionais não coincide nem em termos de número nem de sectores de especialização.

5.4 A promoção dos distritos foi objecto de iniciativas regionais na Itália (particularmente em Piemonte, na Lombardia, em Veneto, na Emília-Romanha e na Toscana), na Espanha (particularmente na Catalunha e em Valência) e na Alemanha (iniciativas BioRegio, Exist e InnoRegio). Em França, a DATAR⁽¹⁶⁾ desenvolveu, enquanto serviço interdepartamental do primeiro-ministro, políticas específicas de apoio ao desenvolvimento dos sistemas de produção locais (SPL) associados no Clube dos Distritos Industriais Franceses. Na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte já são inúmeras as experiências com distritos.

5.5 Também os países nórdicos desenvolveram abordagens próprias sobre a política de distritos. É o caso da Dinamarca onde o método dos distritos teve grande impacto na política económica do país, ou da Finlândia onde a promoção dos distritos influenciou não só a política económica mas também a da investigação científica, da tecnologia e da educação.

⁽¹⁶⁾ DATAR: *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*.

5.6 Nos novos Estados-Membros foram aprovados a partir de 2000-2001 vários programas de desenvolvimento de distritos. É de citar, por exemplo, o programa «Cooperação» lançado na República Checa. A Hungria adoptou o programa NFT-GVOP que prevê o desenvolvimento de parques industriais⁽¹⁷⁾ surgidos de uma ONG⁽¹⁸⁾: ou seja, a Associação dos Parques Industriais. Hoje em dia, a Hungria conta com 165 parques industriais que concentram 18 % dos empregos do sector da indústria e 28 % das exportações industriais. No período entre 1997 e 2003 foram investidos nos parques húngaros 46 182 000 euros⁽¹⁹⁾. O programa PGK⁽²⁰⁾ nasceu na região além Danúbio Ocidental e o programa SME *Clustering/Networking* na Polónia. Na Eslovénia, foi aprovado em 2000 um programa trienal para o desenvolvimento de distritos envolvendo mais de 500 empresas e 50 instituições. Além disso, estão a decorrer nos países bálticos 130 projectos-piloto e experiências várias. Em Malta as autoridades locais conceberam uma estratégia de apoio aos distritos mais importantes em sectores como a saúde, a oceanografia, as tecnologias de informação, a aeronáutica e os serviços. Nos novos países candidatos à adesão tem havido também experiências notáveis, como é o caso do distrito de Timisoara na Roménia. Na Bulgária, foram identificados em 2001 cinco distritos potenciais, no âmbito da secção do programa PHARE «*Capacity building for accelerated growth of the SME sector in Bulgaria*». Para o seu ulterior desenvolvimento, o Ministério dos Assuntos Económicos viu por bem criar uma agência nacional incumbida especificamente de prestar-lhe assistência.

5.7 Nos Países Baixos, a lógica dos distritos foi integrada directamente na política e nos programas do governo, enquanto na Áustria foram adoptadas políticas para consolidar os laços que ligam os institutos de investigação e o sector privado, para remover certos obstáculos regulamentares e administrativos à inovação, promover distritos específicos e criar centros de competência.

5.8 Uma política em prol dos distritos implica, seja em que caso for, uma abordagem sistémica integrada que tenha em consideração as relações existentes entre as empresas, entre os sectores industriais e, por fim, entre as empresas, as instituições e as autoridades locais. Esta abordagem confere ao **sector privado uma função de motor das iniciativas e ao sector público um papel de facilitador e de catalisador.**

5.9 O «*sistema de distritos*» gera vários fenómenos de **integração horizontal entre as empresas** que vão desde as relações entre empresas primárias e subsidiárias e entre empresas da mesma fileira até à deslocalização. Esta integração permite manter um **elevado grau de flexibilidade**, mas também realizar, através da integração da produção, economias de escala típicas de uma empresa de grandes dimensões. A capacidade do distrito de prover com autonomia a todas as fases da cadeia de produção do sector em que opera, mediante a fragmentação das fases de transformação da fileira, permite uma gestão flexível dos custos de produção e uma adaptação mais fácil às exigências do mercado.

⁽¹⁷⁾ Com uma área mínima de 25 000 metros quadrados e com uma sociedade de gestão responsável pelas infra-estruturas e pelas empresas. O sector público e o sector privado concorrem entre si para apoiar as acções deste Parque. Faltam, infelizmente, os bancos e as instituições financeiras.

⁽¹⁸⁾ ONG – Organizações não governamentais.

⁽¹⁹⁾ Fonte: Janos TOTH, membro do CESE.

⁽²⁰⁾ PGK: *Pannon Gazdasagi Kezdemenyezés*.

5.10 O êxito que têm tido os produtos de distrito nos mercados internacionais é também fruto de uma grande **capacidade de inovação e de uma busca constante de aperfeiçoamento do produto**, estimuladas pela concorrência entre as empresas da zona industrial e pela **interacção com as universidades e/ou os institutos superiores existentes no território**. Estas sinergias tornaram competitivos, ao nível internacional, os sectores considerados normalmente pouco desenvolvidos de um ponto de vista tecnológico, como por exemplo a indústria de têxteis e vestuário.

5.11 Para determinar os **indicadores** da eventual existência de um distrito tem-se tomado até agora como pontos de partida factores tais como a densidade de empresas, o nível de especialização dos sectores e a percentagem de trabalhadores da indústria transformadora. Sempre se tem tratado, portanto, de valores quantitativos consentâneos com o objectivo de decidir «com objectividade». É, contudo, necessário analisar outros factores como o perfil económico, a inovação do produto ou a estratégia de conjunto das empresas, bem como e sobretudo a componente «rede». Esta última é, com efeito, fundamental quer para determinar a origem da estrutura do distrito quer para definir os futuros pontos fortes do metadistrito, na óptica de uma relação estreita entre empresas e investigação.

5.12 **Na União Europeia**, há várias iniciativas que podem contribuir para o desenvolvimento dos distritos tecnológicos europeus. No entanto, ainda não se pode falar de **uma política integrada** genuína a favor do desenvolvimento de redes de distritos inovadoras, em sintonia com o relançamento da Estratégia de Lisboa corroborado pelo Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004 e com o empenho de integrar o mais depressa possível no mercado único alargado o tecido económico e social das pequenas e médias empresas tanto dos antigos como dos novos Estados-Membros.

5.13 A Europa a 15 desenvolveu uma **série de instrumentos comunitários** que podem ser accionados para promover o desenvolvimento e a criação de redes distritais de conhecimento. Estes instrumentos enquadram-se, particularmente, no âmbito da política regional, da política de investigação e desenvolvimento, da política de empresas e inovação, da política da sociedade da informação e, por último, da política de formação.

5.13.1 **Política regional.** Graças à substancial dotação financeira que lhe foi atribuída, a política de investigação e desenvolvimento dos Fundos Estruturais promove, mediante acções inovadoras derivadas do artigo 10.º do FEDER, o programa RIS (Estratégias de inovação regional), as iniciativas comunitárias como INTERREG III — Secção C e, em especial, o desenvolvimento regional. Por seu lado, o Fundo Europeu de Investimento e o Banco Europeu de Investimento são, com a «Iniciativa para o crescimento», soluções que convém explorar para desenvolver de uma forma inovadora as PME «em rede».

5.13.2 **Política europeia de I&D.** O Sexto Programa de Investigação e Desenvolvimento 2002-2006 poderia ser uma valiosa fonte de apoio ao desenvolvimento de distritos do saber, especialmente no âmbito de:

- novos instrumentos em forma de projectos integrados e de redes de excelência realizáveis graças aos objectivos que fazem parte da prioridade temática horizontal dedicada às PME;
- linhas de intervenção «Investigação e desenvolvimento»;
- bolsas Marie Curie para as empresas contempladas pelo segundo programa específico;
- esquema de coordenação ERA-NET;
- acção Ciência e Governança (previsões tecnológicas).

5.13.3 Por outro lado, o plano de acção «Mais investigação para a Europa — Objectivo: 3 % do PIB» prevê uma série de novas acções tanto ao nível nacional como europeu. Será igualmente possível lançar iniciativas de apoio às redes dos distritos europeus de saber no âmbito dos serviços de aplicação do programa GALILEO de radionavegação e de posicionamento por satélite.

Mas, conforme revelam relatórios recentes, especificamente o que se refere à participação das pequenas empresas no Programa, estas têm deparado com grandes dificuldades para aceder-lhe, sobretudo nos novos Estados-Membros ⁽²¹⁾.

5.13.4 **Política de empresa.** No atinente à política de empresa e de inovação convém assinalar em particular:

- o programa Inovação e PME,
- o programa RITTS (Estratégias para a inovação regional e a transferência de tecnologias),
- os projectos TRIP (Projectos de inovação transregional),
- a acção-piloto PAXIS para a criação e o desenvolvimento de redes de empresas inovadoras e ainda outras acções-piloto em curso para apoiar o desenvolvimento de redes sectoriais de distritos industriais,
- a rede dos «Euro-Info-Centres» (EIC).

5.13.5 Entre as iniciativas da DG Empresa são de destacar pelo seu interesse as que correspondem ao desenvolvimento de redes de distritos e a acção em prol das empresas e das redes de empresas do programa IDABC. Por outro lado, no âmbito das acções conjuntas para o desenvolvimento sustentável geridas pela DG Ambiente, convém recordar em especial as

iniciativas de cooperação entre distritos industriais na certificação EMS-EMAS (sistema de ecogestão e de auditoria) financiadas regionalmente.

5.13.6 **Política da sociedade da informação.** É possível activar muitos projectos para apoiar as redes de distritos no âmbito do programa *e-Europe* 2005 e, em especial, as iniciativas *e-Government*, *e-Business*, *e-Commerce*, *e-Procurement*, Redes de banda larga, *e-Inclusio* e *Go digital*.

5.13.7 **Política de educação e formação.** É possível tirar partido de várias medidas adoptadas no âmbito dos programas SOCRATE e LEONARDO para promover acções de formação, redes de distritos do saber, assim como projectar iniciativas no âmbito do programa *e-Learning* e do programa *e-Europe* 2005.

6. Para uma nova abordagem estratégica das políticas da UE para os distritos do saber

6.1 Durante o Conselho Europeu da Primavera de 2004 concluiu-se que: «as medidas tomadas a nível europeu constituem apenas uma parte do conjunto de acções necessárias para levar a bom termo a Estratégia de Lisboa e que há um importante número de reformas e de investimentos da responsabilidade dos Estados-Membros que ainda não foram concretizados.» ⁽²²⁾ Esta orientação foi corroborada pelo Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, altura em que foi apresentado o relatório de Wim KOK ⁽²³⁾.

6.2 Os desafios mais importantes foram inseridos em três âmbitos estratégicos fundamentais:

6.2.1 O desenvolvimento de redes inteligentes transnacionais graças, designadamente, à iniciativa comunitária para o crescimento e à prioridade dada aos investimentos na investigação, na inovação e na formação ao longo da vida. São igualmente fundamentais a definição e a formação de novos perfis profissionais com um recurso mais sistemático aos instrumentos de cooperação em rede previstos no Sexto Programa-Quadro.

6.2.2 O reforço da competitividade das empresas no mercado global e da sustentabilidade ambiental, designadamente através do desenvolvimento das comunicações em banda larga e das redes de alta velocidade, indispensáveis para a investigação e o desenvolvimento (GEANT), da utilização das aplicações-piloto do programa GALILEO e ainda do lançamento de iniciativas no âmbito do programa *e-Europe* 2005.

⁽²¹⁾ Cf. Cordis, Comunicado de Imprensa, «A UE deseja aumentar a participação das PME no Sexto Programa-Quadro» (14/1/2005) e também Avaliação Quinquenal I&D da Comissão Europeia (17/1/2005).

⁽²²⁾ Relatório da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera «Concretizar Lisboa – reformas para a União alargada» (COM(2004) 29 final de 20 de Fevereiro de 2004).

⁽²³⁾ Ver nota 2.

6.2.3 A promoção da chamada «política de vizinhança»⁽²⁴⁾ da Europa alargada que deve visar a libertação de sinergias mais orgânicas e congruentes com os vizinhos da nova Europa, na perspectiva de criar uma zona de prosperidade e de segurança por via de mecanismos de cooperação em temas delicados como a gestão das fronteiras comuns, o controlo dos fluxos migratórios e o combate ao crime organizado.

6.3 Em todos os países da União Europeia, e em particular nos novos Estados-Membros, tem-se uma noção cada vez mais clara da importância das redes de distritos e dos agregados industriais (*clusters*) para aumentar a competitividade e a produtividade, melhorar a política de emprego, elevar a qualidade do trabalho e favorecer o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

6.4 Na opinião do Comité, é imperioso que a União Europeia pratique uma política integrada favorável à criação de uma **plataforma europeia** e de redes europeias e de metadistritos do saber.

6.5 O CESE está persuadido de que, numa óptica de mercado global, os novos metadistritos do saber são o instrumento ideal para, por um lado, garantir às PME um acesso mais fácil a competências de qualidade, a serviços comuns modernos, bem como a novas infra-estruturas do conhecimento e, por outro, para melhorar a gestão das empresas e incrementar a consciência e a maturidade dos trabalhadores.

6.6 Para o Comité, a criação de uma **plataforma europeia de distritos** garantiria um quadro de coerência, de transparência e de acessibilidade tão necessário quer no mundo das pequenas e médias empresas quer nos Estados-Membros antigos e novos e ainda nos países candidatos e nas zonas vizinhas da Europa.

6.7 Esta **plataforma europeia de distritos** deveria coordenar as numerosas políticas geridas pelas várias direcções-gerais, os instrumentos actualmente disponíveis e as acções comunitárias.

6.8 Segundo o Comité, haveria que contemplá-la com uma dotação financeira suficiente para gerar a massa crítica indispensável ao apoio da intervenção da União Europeia. As acções coordenadas dentro desta plataforma conduzidas no âmbito da Estratégia de Lisboa poderiam contribuir indubitavelmente para o desenvolvimento de PME dotadas de um manancial de conhecimentos tácitos já estratificados. Estes conhecimentos poderiam ser codificados e transformados em património comum graças à intervenção comunitária e transferidos depois para as redes europeias.

⁽²⁴⁾ O processo de Barcelona para a Bacia do Mediterrâneo (de 1995); o processo de associação e de estabilização dos Balcãs Ocidentais; os acordos de cooperação e de parceria com os países da Comunidade de Estados Independentes (ex-URSS).

6.9 A plataforma europeia de distritos deveria assegurar um quadro programático para:

- novas iniciativas de redes europeias de metadistritos a pensar em sectores industriais específicos onde seja necessária uma acção deste tipo para a criação de plataformas tecnológicas, por exemplo, na bioquímica, na indústria aeroespacial, no sector têxtil ou nas tecnologias da informação e da comunicação,
- novas iniciativas com vista a desenvolver uma visão estratégica partilhada para explorar as futuras opções europeias em áreas onde estão a ser testadas inovações ao nível do produto e do processo, antecipando-se assim aos potenciais desenvolvimentos,
- acções com o fito de criar capacidades estratégicas (*strategic capacity building*) para as redes de distritos nos antigos e nos novos Estados-Membros, nos países candidatos e nos países limítrofes,
- verificação da relação entre a dimensão do metadistrito e a política de emprego,
- acções para reforçar a evolução cultural dos trabalhadores nas organizações dos distritos,
- intercâmbio das melhores práticas de rede com base em critérios harmonizados de avaliação e de percurso; o seu objectivo é criar uma retaguarda sólida para a área do investimento e da inovação europeia da União alargada, com medidas de impacto e um *feedback* claro e aferível que permita coligir um número adequado de conhecimentos codificados e transmissíveis,
- acções de formação conjunta para gestores de distrito, responsáveis de empresa e responsáveis pelos sistemas financeiros e de crédito com a participação dos decisores políticos e dos responsáveis do sector público, ou seja, os quadros das autoridades locais e regionais que têm a seu cargo esta mesma formação,
- criação de cátedras Jean Monnet⁽²⁵⁾ especializadas nas novas redes de distritos do saber e prémios europeus para recompensar as dinâmicas de distrito europeias de maior êxito e transferibilidade,
- criação de um sistema de bolsas de estudo para agentes tecnológicos de distrito destinadas a financiar a presença nas redes de investigadores e de especialistas em auditoria e marketing tecnológicos,
- desenvolvimento de um papel importante de comunicação e de informação com base num portal interactivo nos distritos do saber,

⁽²⁵⁾ Entre o início de 1990 e Outubro de 2003, a DG Educação e Cultura aprovou cerca de 2 500 projectos de formação sobre temas europeus, entre os quais figuravam 82 pólos europeus, 601 cátedras e 1 560 cursos permanentes e módulos de formação. Os concursos para a obtenção de financiamento são anunciados anualmente no sítio da Internet: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_fr.html.

- acesso mais fácil a conhecimentos especializados e a projectos com a assistência dos institutos do Centro Comum de Investigação e, em particular, do Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilha,
- inserção de uma rubrica orçamental específica para o desenvolvimento das redes de distritos do saber no Sétimo Programa-Quadro de I&D e de demonstração,
- inclusão de um programa de actividades de apoio ao desenvolvimento de distritos no âmbito da política de coesão para 2007-2013.

7. Recomendações finais

7.1 Nos países mais avançados está em curso um processo de desindustrialização e na UE o valor acrescentado do sector terciário alcança já 70 % do PIB (cabendo destes 22 % à indústria, 5 % à construção civil e 3 % à agricultura) ⁽²⁶⁾. Mas este fenómeno não é atenuado por uma grande parte do valor acrescentado dos serviços ser canalizado para as empresas ou provir delas ⁽²⁷⁾: comércio e transportes (21,6 %), serviços financeiros e serviços prestados às empresas (27,2 %) e administração pública (21,6 %) ⁽²⁸⁾.

7.1.1 Uma política que consiga respaldar e difundir o espírito que anima as experiências dos distritos contribuirá sem sombra de dúvida para permitir aos distritos da Europa alargada concorrerem com as nações onde os custos de mão-de-obra são realmente mais baixos mas onde o diálogo entre os parceiros sociais é inexistente e as normas de higiene e de segurança no local de trabalho são ignoradas.

7.1.2 Na opinião do CESE, trata-se em substância de valorizar devidamente a margem concorrencial que deriva de uma prática correcta e comprovada de responsabilidade social nas empresas ⁽²⁹⁾ e tem levado o mundo laboral, no seu conjunto, a produzir com consciência e integridade, a cumprir os prazos de entrega, a determinar o «preço justo» ⁽³⁰⁾ e a garantir a competência, a pontualidade e a seriedade nos serviços pós-venda.

⁽²⁶⁾ Fonte: Eurostat – Estrutura do Valore Acrescentado Bruto, 2002.

⁽²⁷⁾ *According to the Bureau of Economic Analysis, every \$1 of final demand spent for a manufactured good generates \$0.55 of GDP in the manufacturing sector and \$0.45 of GDP in non-manufacturing sectors. Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to U.S. Manufacturers; Department of Commerce, January 2004 (http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf) november 2004-MANUFUTURE . EUROPEAN COMMISSION*

⁽²⁸⁾ Fonte: Eurostat.

⁽²⁹⁾ Ver Livro Verde «Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas» (COM(2001) 366 final de 18/7/2001).

⁽³⁰⁾ O conceito de «preço justo» foi consagrado formalmente pelos chefes de Estado e de governo durante o Conselho Europeu de Cardiff, 1998. O custo ambiental é incluído no preço do produto e não pode ser debitado às gerações futu. Um dos modos mais rápidos para integrar as considerações ambientais consiste em fixar preços que reflectem os custos ambientais dos produtos e dos serviços e em usar instrumentos de mercado para perseguir os objectivos ambientais de forma positiva.

7.2 O CESE espera que seja possível encontrar os meios necessários para intensificar as ligações em rede dos novos distritos, sobretudo nos novos Estados-Membros, com o objectivo de estimular uma procura com conhecimento de causa e impulsionada pelo mercado.

7.3 Deveriam ser afectados fundos progressivamente decrescentes (durante três ou quatro anos) para financiar estudos de exequibilidade, de arranque, custos de corretagem em rede, a sustentabilidade ambiental e laboratórios de ensaios para certificação.

7.4 O quadro tecnológico e as relações sociais estão em mudança constante e imporão muito em breve a criação de novos perfis profissionais que exigem instrumentos de formação contínua ⁽³¹⁾ para:

- corretores de rede,
- especialistas em marketing tecnológico,
- animadores de inovação e de transferência tecnológicas,
- gestores de metadistritos.

7.5 Com base na sua experiência, o CESE insta à organização, no âmbito dos metadistritos, de cursos baseados na inovação tecnológica em que participem simultaneamente actores dos sectores público e privado, da indústria, do mundo laboral, das universidades e da banca. Estes poderiam ser respaldados por bolsas para estágios cruzados entre o pessoal dos sectores público e privado, entre a indústria e a universidade.

7.6 A DG Inovação, a quem cabe secundar as experiências europeias num contexto mundial, deveria apoiar mais intensamente os mecanismos de lançamento, de controlo e de avaliação dos exercícios de previsões tecnológicas (*foresight*) e de aferição de desempenho (*benchmarking*) entre distritos e ao nível transnacional, com vista a aumentar continuamente a base cultural e informativa sobre as mutações em curso e os instrumentos para lhes fazer face.

7.7 Para facilitar a obtenção de créditos, o que é sempre um problema em todos os Estados-Membros e sobretudo nos países da última vaga de adesões, poderia pensar-se em criar um «balcão» junto do FEI ⁽³²⁾ com a missão de apoiar com os instrumentos de fiança que tem ao seu dispor as garantias sobre os créditos concedidos pela banca, pelas instituições financeiras, pelos consórcios e pelas cooperativas que têm contactos com as empresas dos metadistritos.

⁽³¹⁾ Ver nota 11.

⁽³²⁾ FEI (Fundo Europeu de Investimento), constituído em 1994 com dois objectivos: apoiar as redes e facilitar o acesso das PME ao crédito. Os accionistas do FEI são o BEI, a Comissão e grande número de bancos europeus. Sobre os últimos anos, a acção do FEI tem-se caracterizado pelo apoio ao crédito a pequenas e microempresas.

7.8 Na opinião do CESE, o novo distrito do conhecimento é o local ideal para experimentar as formas mais evoluídas da responsabilidade social das empresas, e isto através das modalidades de governo e de comércio electrónico, bem como das novas relações *e-business2-business*, fundamentais para o desenvolvimento transnacional das redes de distritos, com o apoio das redes interoperativas comuns IDABC⁽³³⁾, e em relação estreita com o Programa *e-Europe 2005*⁽³⁴⁾.

7.9 O CESE reputa essencial a criação pela Comissão de um «Thesaurus» de nomenclatura comum a utilizar por todos os distritos que participam nos programas comunitários, para além de um banco de dados, interactivo, e europeu, de todos os distritos, subdivididos em sectores e actividades.

7.10 Seria ainda oportuna a constituição na DG Empresa de um núcleo comunitário de coordenação e de cooperação entre as realidades dos distritos e as várias instituições envolvidas. Este núcleo poderia, designadamente, preparar e manter constantemente actualizados guias de boas práticas para difusão regional.

7.11 A cultura que está na base da responsabilidade social das empresas e que vê na empresa um recurso para a colectividade não se coaduna com a interferência da burocracia que só serve para aumentar os custos e desencorajar a «entrada em acção». Deste modo, o lançamento de uma iniciativa SLID oferece um valioso instrumento para propagar aos distritos a experiência acumulada com a aplicação do programa SLIM⁽³⁵⁾

⁽³³⁾ Parecer do CESE 1610/2003 de 10/12/2003 – relator: PEZZINI in JO C 80 de 30/3/2004. A criação de redes transfronteiras, recorrendo às tecnologias da informação (TI), tornou-se o instrumento essencial de cooperação entre as administrações públicas para construir uma Europa moderna, alargada e segura. Os estudos efectuados pela Comissão são unânimes em afirmar que os investimentos nesta área geram dinâmicas económicas positivas, com elevadas taxas de retorno. O programa de transferência electrónica de dados entre administrações (IDA – *Interchange of Data between Administrations*), lançado pela Comissão, em 1993-1995, com o IDA I (1995-1999), constitui a iniciativa comunitária na matéria. No período de 1999-2004, o programa IDA II recebeu uma dotação financeira de 127 milhões de euros. Cerca de 60 % desta verba foi utilizada em projectos sectoriais de interesse comum e o remanescente afectado a medidas horizontais, tendo em vista a interoperabilidade e a total acessibilidade das redes transeuropeias.

⁽³⁴⁾ «eEurope 2005: uma sociedade da informação para todos, um plano de acção lançado pelo Conselho Europeu de Sevilha – 21 e 22 de Junho de 2002. Síntese: O plano de acção tem em mira criar um contexto favorável para os investimentos privados e para a criação de novos postos de trabalho, aumentar a produtividade, modernizar os serviços públicos e oferecer a todos os cidadãos a possibilidade de participarem na sociedade da informação global eEurope 2005. Propõe-se, por conseguinte, promover serviços, aplicações e conteúdos seguros assentes em infra-estruturas de banda larga amplamente disponíveis».

⁽³⁵⁾ O Programa SLIM surgiu no início dos anos noventa, por iniciativa da DG XXIII com o objectivo de simplificar os trâmites burocráticos que condicionavam então, mais do que hoje, a vida das pequenas e microempresas. Da experiência do SLIM nasceu o programa BEST que tem dado provas da sua eficácia

7.12 O CESE pensa que seria oportuna a criação de um help-desk para fornecer conselhos e assistência sobre propriedade intelectual, a par de serviços adaptados às realidades dos distritos que marcam cada vez mais presença nas redes europeias e no mercado global.

7.13 Convém facilitar a participação dos actores dos distritos nos projectos pré-legislativos e co-legislativos de desenvolvimento tecnológico no âmbito das organizações CEN, CENELEC, ETSI e NORMAPME⁽³⁶⁾.

7.14 No âmbito do próximo Quinto Programa Plurianual para a empresa e o espírito empresarial (período 2007-2013)⁽³⁷⁾, o Comité gostaria de chamar a atenção para a realidade e as exigências dos distritos industriais.

7.15 Na opinião do CESE, fundamentada designadamente pelas experiências dos últimos anos e, sobretudo, após os Conselhos Europeus de Lisboa, de Barcelona e de Sevilha, seria muito útil a criação de uma plataforma europeia de diálogo contínuo, dividida por sectores e por actividades, composta de responsáveis dos distritos, de autoridades públicas, parceiros sociais, representantes financeiros, centros de investigação e ONG.

7.15.1 O CESE considera aconselhável reflectir sobre o reconhecimento comunitário das redes europeias de metadistritos do saber, com o fito de:

- facilitar os intercâmbios dentre e fora do mercado único,
- permitir às empresas de vários países reunirem recursos,
- dar ao projecto dos distritos plena valência europeia com acesso directo aos programas e às iniciativas europeias,
- submeter as redes de distritos europeias à avaliação, ao controlo e à aferição de desempenho (*benchmarking*).

7.15.2 Nesta óptica, o CESE reputa oportuno organizar, com base no presente parecer, uma audição pública com a participação das entidades dos distritos e das organizações interessadas, aos vários níveis territoriais, para encorajar a cooperação transfronteiras e evidenciar:

- as vantagens políticas: o desenvolvimento da cooperação económica transnacional favorece a integração europeia e o desempenho nos mercados globais;

⁽³⁶⁾ Comité Europeu de Normalização (CEN); Comité Europeu de Normalização Electrónica (CENELEC); Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações (ETSI). Normalização para as pequenas e médias empresas (NORMAPME). Comité Europeu de Normalização (CEN); Comité Europeu de Normalização Electrónica (CENELEC); Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações (ETSI).

⁽³⁷⁾ COM(2004) 781 final, de 7/12/2004.

- as vantagens em termos de simplificação: são com efeito possíveis novas modalidades de acesso aos recursos cognitivos, financeiros e produtivos;
- as vantagens económicas para a competitividade: os distritos europeus do saber (DES) poderiam optar por um consórcio europeu de rede que poderia ser munido de um rótulo europeu;
- as vantagens no vasto e interessante campo das parcerias público-privadas: os novos distritos deveriam associar sistemas de empresas privadas a entidades e autoridades locais que poderiam desempenhar um papel importante como catalisadores activos e intervenientes;
- as vantagens na integração empresa/universidade/investigação para poder acompanhar de um modo sistemático as novas realidades tecnológicas e inovadoras.

7.15.3 O Consórcio Europeu DES (distrito europeu do saber) poderia estimular o espírito empresarial, a responsabilidade social, a criação de novas actividades, promover o desenvolvimento da formação contínua e incitar às parcerias transfronteiras. O Consórcio deveria obedecer aos requisitos seguintes:

- ser de acesso livre e fácil a todas as pessoas singulares e colectivas (públicas/privadas);
- ser simples, flexível e adaptável em função das exigências dos vários parceiros;
- ser evolutivo e elástico para adequar-se facilmente à evolução dos mercados;
- ser uma estrutura de nível europeu com a participação de um grande número de Estados-Membros ou de associados ⁽³⁸⁾.

7.15.4 Carácter — O DES deveria ter carácter privado e não deveria, por conseguinte, fazer apelo publicamente aos aforradores;

7.15.5 Concepção — O DES deveria ter por base os critérios que regulam a constituição dos consórcios que podem participar no Sexto Programa-Quadro I&D e deveria abranger um período de cinco anos renováveis ⁽³⁹⁾ e estar inscrito num registo adequado no âmbito de uma plataforma de DES a criar junto da Comissão.

7.15.6 Estatuto jurídico — O coordenador do DES deveria ser o único interlocutor autorizado nas relações com as instituições comunitárias, analogamente ao que sucede com os projectos integrados e as redes de excelência no contexto do Programa-Quadro comunitário de I&D.

7.16 Em conclusão, o CESE entende que a experiência adquirida pelos distritos, agora canalizada para os metadistritos do conhecimento, oferece a oportunidade ideal para:

- aumentar o número de empregos,
- melhorar as relações sociais dentro do mercado de trabalho,
- incrementar as competências profissionais dos trabalhadores, em todos os níveis,
- garantir mais segurança e higiene nos locais de trabalho,
- desenvolver e ampliar a certificação ética e ambiental (ISO 14.000 e EMAS),
- enfrentar com mais vigor os problemas de crédito e o impacto do Acordo de Basileia II,
- elevar a qualidade e a competitividade dos produtos fabricados na Europa,
- apoiar e ampliar as possibilidades de exportação,
- aumentar o poder do trabalho, do trabalhador e da empresa sobre a burocracia.

7.17 Por todos estes motivos, haverá que apoiar e encorajar, nos vários níveis — local, nacional e europeu — o desenvolvimento de metadistritos.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

⁽³⁸⁾ Cf. Programa-quadro I&D.

⁽³⁹⁾ A duração limitada da acreditação é necessária para evitar qualquer risco de «petrificação» das realidades de distrito se não houver uma renovação periódica.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política de turismo na União Europeia alargada»

(2005/C 255/02)

Em 1 de Julho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «A política de turismo na UE alargada»

A Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, responsável pela preparação dos trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 16 de Março de 2005 (relator: J. MENDOZA).

Na 416.ª reunião plenária, de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 83 votos a favor e 4 votos contra, com 5 abstenções.

1. Apresentação

1.1 No quadro do trabalho que o Comité Económico e Social Europeu tem vindo a desenvolver para definição da sua posição e apresentação de propostas ao sector do turismo, pretende-se agora elaborar um parecer que tenha em conta a nova realidade da UE alargada, tanto no processo já executado como no que se seguirá nos próximos anos.

1.2 O CESE já elaborou pareceres sobre diversas matérias relacionadas com o turismo, mas esta será a primeira vez em que se analisarão as consequências e perspectivas para o sector do turismo do novo contexto europeu e, o que é mais importante, contando com a participação dos conselheiros dos novos Estados-Membros.

1.3 Por conseguinte, sem colocar em questão nem, por outro lado, deixar de ter em conta o trabalho de pareceres anteriores, não deixa de ser verdade que a nova realidade implica, em conjunto com as novas perspectivas, ameaças e oportunidades de diversa índole, tanto para a Europa no seu conjunto como para os países considerados individualmente, os anteriores ao alargamento e os novos Estados-Membros.

1.4 Com a elaboração deste parecer pretendeu-se, fundamentalmente, estar abertos às informações, considerações e propostas dos novos Estados-Membros, ao mesmo tempo que temos em conta as posições já assumidas pelo Comité. O Comité, na audição realizada em Katowice (Polónia), pôde contar com numerosas contribuições extremamente valiosas provenientes tanto dos antigos membros da UE, como dos novos aderentes que encaram, unanimemente, o Turismo como uma fonte de riqueza económica, cultural, de convivência e de contribuição para a Europa dos Cidadãos e, por isso, de construção europeia. Isto é mais importante e necessário no momento em que ocorreu e vai prosseguir um processo de alargamento que requer esforços adicionais de proximidade e conhecimento mútuo das culturas e dos povos. Num futuro próximo, esse esforço necessário de construção europeia será sujeito a uma aceleração no tempo, um requisito dos novos membros da UE. As pessoas que, como turistas, se deslocam a outros lugares são, sem dúvida, os melhores protagonistas e agentes dessa construção europeia.

1.5 O presente parecer não pretende aprofundar a realidade actual e as perspectivas de futuro da indústria turística em cada

país, mas analisar os elementos comuns que possam integrar, no futuro, uma política de turismo europeia, e estudar e propor medidas que contribuam para que o turismo seja, para todos os países, um grande motor de desenvolvimento económico e social baseado em critérios de sustentabilidade.

1.6 A Constituição Europeia é uma nova realidade que deve ser tida em conta em todas as análises que se possam realizar sobre as relações dos países entre si e com as instituições europeias. No caso do presente parecer, tenta-se perceber como é que o alargamento influencia, no seu conjunto, o turismo e a forma como o novo quadro que é o Tratado de Constituição Europeia pode contribuir com elementos positivos ou dificuldades para que prospere esse motor de desenvolvimento fantástico que é o turismo na Europa e em todo o mundo. Consequentemente, considera-se interessante analisar os elementos que podem definir uma política europeia de turismo.

1.7 É no quadro das relações entre os diversos povos da Europa, entre os cidadãos dessa realidade política, económica e social que é a Europa, que podemos encontrar um dos melhores serviços através dos quais o turismo pode contribuir para um melhor conhecimento dos povos no seu conjunto e, por conseguinte, para a construção, a coesão e a consolidação da nova Europa.

1.8 Não podemos deixar de ter em consideração que o turismo passa, actualmente, por situações difíceis, influenciado por múltiplos factores, entre os quais importa referir o terrorismo internacional e, conseqüentemente, a segurança e o requisito de a fazer corresponder à liberdade, a crise económica mundial e a sua repercussão na propensão para viajar, pelos menos, no que se refere a grandes distâncias. O turismo é, e pode continuar a ser no futuro, um instrumento de paz mundial.

1.9 O turismo, em todo o mundo e, é de crer, de forma especial na Europa, deve apoiar-se, e ao mesmo tempo colaborar, no desenvolvimento dos autênticos valores culturais dos países tanto emissores como receptores de turismo. O intercâmbio de costumes e culturas, o respeito mútuo, a valorização do meio local nas suas diversas vertentes — ambientais, patrimoniais e sociais — podem e devem contribuir para a construção de uma Europa unida e um mundo solidário e respeitador dos outros países.

2. Política de turismo na União Europeia

2.1 Elementos para o debate geral sobre uma futura política de turismo na UE alargada.

2.1.1 A Política de Turismo na União Europeia e na Constituição Europeia. Se é verdade que o turismo não faz directamente parte da política comum da União Europeia, não é menos verdade que diversas instituições europeias prevêm medidas e acções que, pelo seu carácter transversal, têm consequências no turismo ou se apoiam nele como instrumento para atingir diversos objectivos principais da UE: desenvolvimento sustentável, emprego, coesão económica e social, etc.. Em suma, uma melhor qualidade de vida para os cidadãos europeus.

2.1.2 O Tratado da Constituição Europeia, no artigo III-281.º da Secção 4 «Turismo», do Capítulo V da Parte III, expõe a sua posição relativamente ao turismo:

«1. A União completa a acção dos Estados-Membros no sector do turismo, nomeadamente através da promoção da competitividade das empresas da União neste sector.

Para o efeito, a acção da União tem por objectivos:

- a) Incentivar a criação de um clima propício ao desenvolvimento das empresas neste sector;
- b) Fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, nomeadamente através do intercâmbio de boas práticas.

2. A lei ou lei-quadro europeia estabelece as medidas específicas destinadas a completar as acções desenvolvidas nos Estados-Membros para realizar os objectivos enunciados no presente artigo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.»

2.1.2.1 Por seu lado, o artigo I-17.º inclui o turismo no âmbito das acções de apoio, de coordenação ou de complemento:

«A União dispõe de competência para desenvolver acções de apoio, de coordenação ou de complemento. São os seguintes os domínios dessas acções, na sua finalidade europeia:

- a) Protecção e melhoria da saúde humana;
- b) Indústria;
- c) Cultura;
- d) **Turismo**;
- e) Educação, juventude, desporto e formação profissional;
- f) Protecção civil;
- g) Cooperação administrativa».

2.1.3 Neste artigo do Tratado pode constatar-se que, embora se reconheça o carácter económico do turismo e a sua possibilidade de gerar riqueza através das empresas, não se pretende de forma alguma alcançar uma harmonização europeia na matéria, mas apenas se reconhece um papel de complemento e coordenação de políticas nacionais. Por outro lado, deixa-se bem clara a vontade de exclusão de toda actividade regulamentar que

possa servir para a harmonização das referidas políticas. Isto, para o CESE, não exclui, podendo até facilitar, os compromissos para definir os valores que identifiquem um modelo de turismo europeu.

2.1.3.1 Provavelmente, teria sido possível o Tratado estabelecer modelos mais intervencionistas no domínio do turismo, mas, da leitura e da análise do texto proposto no Tratado só se pode fazer uma leitura com uma avaliação globalmente positiva, em sintonia com o conjunto do texto constitucional. O texto do Tratado sobre o turismo permite continuar a tentar conseguir alcançar os principais objectivos do papel e a melhoria do turismo e, nessa base, o CESE prosseguirá o seu trabalho no futuro em conjunto com outras instituições e intervenientes do sector.

2.1.4 Este parecer não tem por objectivo expor e analisar cada uma das políticas que os diferentes países da União desenvolveram, comparando modelos: mais ou menos integrados num compromisso europeu; mais ou menos «nacionalistas» relativamente ao seu modelo turístico: a diversidade turística europeia, etc. Como o Comité já afirmou em parecer seu, o Turismo tem por base a dimensão local e regional e, a partir daí, projecta-se para a dimensão nacional e internacional. Na valiosa e enriquecedora audição de Katowice foi possível constatar não apenas a diversidade de situações de cada Estado relativamente à actividade turística, mas também a diversidade de opções estratégicas no tocante à forma como cada Estado, região e comunidade local aborda o seu modelo turístico no que se refere à actualidade e ao futuro.

2.1.5 Da mesma forma, este parecer não visa avaliar essa diversidade de modelos de actuação, mas constata que a diversidade chega, inclusivamente, à maior ou menor abertura à cooperação a qualquer nível, enquanto outros apostam exclusivamente na realidade decorrente da concorrência no mercado.

2.2 «O alargamento do turismo»: Influência do alargamento da União Europeia na indústria.

2.2.1 O alargamento da União Europeia é uma nova realidade que, com toda a certeza, vai contribuir com novas oportunidades para a Europa no seu conjunto e também, evidentemente, para cada um dos países já integrados, os recentemente integrados e os próximos a serem integrados.

Esta oportunidade pode ser encarada sob diferentes perspectivas:

2.2.1.1 Oferta: É evidente que o alargamento pressupõe um aumento muito importante da já considerável oferta turística da Europa, não apenas em termos puramente quantitativos de locais turísticos, mas também, e possivelmente com uma maior importância, em termos de maior valor acrescentado decorrente das suas contribuições culturais, patrimoniais e ambientais. Uma vez mais é necessário referir a audição de Katowice, onde esse aumento da oferta trazido pelos novos Estados-Membros se tornou patente através das diversas iniciativas de turismo da natureza, turismo cultural e, inclusivamente, de experiências em turismo «industrial» que ali foram apresentadas. Sem dúvida

que este crescimento da oferta tornará a indústria europeia mais competitiva a nível interno e face a outros países da América, da Ásia e do resto do mundo. Os novos Estados-Membros estão, inclusivamente, a tentar ampliar a sua oferta turística como um elemento essencial para o seu desenvolvimento turístico e, certamente, económico. Sendo absolutamente legítima e desejável essa vontade de crescimento, importa não esquecer que o crescimento tem limites e que o ritmo de crescimento deve ser sustentável para garantir, no futuro, a salvaguarda de valores sociais, económicos e ambientais. A experiência de outros Estados no desenvolvimento do turismo, com erros e acertos, deve servir de elemento de prudência e factor de opções certas no modelo de desenvolvimento dos novos destinos turísticos.

2.2.1.2 Procura: O aumento da procura turística associado ao alargamento será, sem dúvida, motivado por três factores essenciais. Por um lado, o maior número de cidadãos que fazem parte da UE que terão desejo e necessidade de conhecer outros lugares, outros países da UE, até agora pouco acessíveis, quer por não integrarem a Comunidade e ser difícil a viagem, quer por integrarem e haver dificuldades em viajar para outros países. Por outro, o melhor nível de vida, que, com toda a certeza, se alcançará nos novos países, aumentará a propensão dos cidadãos para viajar. E, por último, espera-se que as novas e melhores infra-estruturas de transporte e comunicação sirvam de incentivo ao desfrutar da viagem e do turismo, da deslocação por motivos profissionais ou desportivos, aumentando, consequentemente, as viagens e a indústria turística associada.

2.2.1.3 Mercado: Em consequência do crescimento da oferta e da procura, o mercado turístico será muito e positivamente ampliado devido ao alargamento da UE. Isto, sem dúvida, terá uma influência positiva sobre toda a actividade económica da UE onde o turismo é uma indústria de grande potencial. É difícil prever a repercussão que o alargamento do mercado terá sobre os preços dos produtos turísticos, sobre o produto gerado e sobre os benefícios das empresas, mas tudo parece indicar que os efeitos positivos serão superiores aos negativos. O mercado alargado certamente que aumenta a concorrência, mas, para que os efeitos positivos se percebam e multipliquem, esse incremento deverá assentar em melhorias de competitividade das empresas e dos destinos turísticos da Europa.

2.2.2 Mas para que essa nova realidade do alargamento se transforme de uma nova e grande oportunidade numa realidade poderosa devem ser respeitados diversos princípios, critérios, normas comuns que assegurem a viabilidade geral da actividade, bem como o seu futuro socialmente desejável. Esses critérios já estão definidos desde a Cimeira de Lisboa, onde se estabeleceu a estratégia enquadrada na fixação de objectivos: sustentabilidade, sociedade do conhecimento, emprego e coesão social.

2.2.2.1 Sustentabilidade: Já em parecer anterior, «Por um Turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável»⁽¹⁾, o CESE, tal como outras instituições de âmbito mundial e europeu: Comissão, Parlamento, etc., enunciou as condições gerais da sustentabilidade do turismo europeu como

elemento imprescindível para o seu desenvolvimento equilibrado e gerador de riqueza a longo prazo. As 100 iniciativas constantes do referido documento constituem uma gama concreta de elementos que ajudam à concretização da sustentabilidade.

A tentação dos novos países de quererem aceder a quotas superiores de actividade turística com base no crescimento da oferta turística deve ser canalizada na sua dimensão absoluta e no ritmo de crescimento, de forma a poder ser assumida económica, social e ecologicamente. A exigência de sustentabilidade na actividade turística não é fácil de conseguir, já que as condições estão sempre presentes e os critérios para a aplicação da sustentabilidade não escapam a critérios divergentes, consoante os agentes que intervêm na configuração do turismo.

2.2.2.2 Sociedade do conhecimento: O turismo pode contribuir de forma muito positiva para a concretização deste objectivo da Estratégia de Lisboa, pela própria essência da sua actividade, baseada no intercâmbio de culturas, na deslocação para conhecer outros lugares, na aproximação a outros costumes e realidades sociais e culturais. De forma especial, os processos de aquisição do conhecimento pelos jovens são muito potenciados quando fazem turismo, quando convivem com outras pessoas de outros ambientes, quando se tornam mais abertos, tolerantes e solidários. A aquisição de conhecimentos não é apenas uma questão de esforço académico, mas de integração de experiências e é possível conseguir isso em qualquer circunstância, em qualquer idade, e o turismo representa uma grande oportunidade para avançar.

As tecnologias de informação e comunicação contribuem de forma essencial tanto para a produção dos produtos turísticos, como para o seu consumo, e contribuirão, certamente, para que o turismo seja uma indústria competitiva e acessível a todos.

2.2.2.3 Emprego: A estratégia de Lisboa estabeleceu que a Europa deverá, nos próximos anos, liderar o crescimento do emprego em qualidade e quantidade. É inquestionável que o turismo, que representa a nível europeu cerca de 5 % do PIB e do emprego e chega a atingir 10 % nalguns Estados-Membros, pode ser uma fonte de emprego em termos quantitativos e qualitativos para a Europa alargada. Para que isso seja socialmente sustentável, os antigos e os novos empregos gerados em volta do turismo devem cumprir os requisitos básicos de qualidade, formação no local de trabalho, estabilidade e, de forma especial, o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores contratados a tempo parcial ou à temporada.

2.2.2.4 Coesão social: O turismo é um grande instrumento de coesão social através do conhecimento de outras realidades diferentes da nossa e é, por isso, um elemento de criação do conceito e da realidade da cidadania na Europa alargada. Para estar ligado a outros objectivos comuns, é fundamental conhecê-los e o turismo facilita o enquadramento propício a isso. A Europa alargada terá no intercâmbio turístico um elemento de progresso social através de uma maior coesão entre todos os povos da Europa.

⁽¹⁾ JO C 32, de 5/2/2004.

3. Análise geral da política de turismo para a Europa alargada

3.1 A questão-chave que podemos e devemos colocar é: Será possível englobar a política de turismo no desenvolvimento geral de uma política industrial e económica global para a União Europeia? Consideramos que a resposta deve ser e é afirmativa, se por política de turismo entendermos o conjunto de critérios, objectivos e instrumentos que são capazes de orientar o turismo europeu para níveis adequados de competitividade, criação de riqueza e sustentabilidade. Conforme definido no Tratado da Constituição Europeia, trata-se de actuações de apoio, coordenação e complemento das restantes políticas de âmbito europeu.

3.2 Elementos de uma política industrial aplicáveis ao sector do turismo. Alguns dos elementos da política de turismo que podem decorrer das políticas gerais da política industrial e económica da Europa podem ser:

3.2.1 Emprego e Política Social: Independentemente das características muito especiais que o emprego no turismo tem pelo seu carácter fortemente sazonal, todas as políticas da UE respeitantes ao emprego são perfeitamente aplicáveis ao emprego no sector do turismo. Por isso, todas as iniciativas adicionais que visem reduzir a sazonalidade devem não apenas ser bem acolhidas, mas fomentadas e favorecidas pelas instituições da UE. O caminho a percorrer neste domínio é muito longo, já que, na realidade, o emprego sazonal é o usual nas regiões turísticas mais importantes. O escalonamento dos períodos de férias poderia contribuir positivamente para prolongar a actividade, o que tornaria possível melhorar o aproveitamento da capacidade das infra-estruturas turísticas.

3.2.2 Qualidade: Da mesma forma, os esforços das políticas comunitárias em matéria de promoção da qualidade e das exigências da sua implantação nas empresas devem ser aplicados e redundar em qualidade turística que, pelo carácter essencial de serviço e a sua componente básica de atenção pessoal, é muito sensível a esta variável. Os esforços de todos os agentes turísticos, em toda a Europa, neste sentido de política de qualidade devem ser apoiados, coordenados e complementados, conforme indicado no Tratado de Constituição.

3.2.3 Investigação e Desenvolvimento: De forma especial, o turismo está a viver mudanças importantes na sua estrutura, na forma de prestação dos seus serviços, na forma de os contratar através da Internet, devendo as consequências positivas que isso trará para o turismo ser estudadas e promovidas. O esforço em I&D no domínio do turismo deve ser da responsabilidade de todas as instituições a todos os níveis e de todas as empresas.

3.2.4 Protecção dos consumidores: O turismo é uma actividade económica de grande inter-relação entre prestadores de serviços e consumidores. Toda a política geral da UE de

protecção dos consumidores deve ser de aplicação directa e sectorial no turismo e avançar na responsabilização das empresas e dos consumidores. A promoção e divulgação de rótulos de qualidade e ecológicos deve ser apoiada e incentivada no domínio do turismo.

3.2.5 Protecção ambiental: Toda a política de protecção do ambiente a nível europeu é aplicável à indústria turística e exerce a sua influência positiva sobre ela. Se o turismo é fundamentalmente a indústria que se baseia na utilização racional dos recursos naturais, todas as iniciativas, acções ou regulações não podem senão favorecer a actividade turística actual e a médio e longo prazo.

3.2.6 Outras políticas da UE: No geral, e pelo seu carácter transversal, a indústria do turismo é influenciada pelo conjunto de políticas económicas e industriais da UE, mas é conveniente que nas instituições se tenha consciência da importância estratégica que o turismo tem para o emprego e a coesão social e que as políticas sejam aplicadas de forma especializada ao turismo, através de investigações e projectos-piloto.

3.2.6.1 Em suma, a política do turismo para a UE alargada e, a seu tempo, com a Constituição Europeia plenamente em vigor deve ser uma política de apoio, coordenação e complemento do conjunto de políticas comunitárias em matéria de turismo. A competitividade das empresas, a sustentabilidade no seu sentido mais lato, a criação de emprego de qualidade, a política de infra-estruturas, etc., devem ser elementos que encarem o turismo como uma actividade básica para o desenvolvimento da União no seu conjunto.

3.2.7 Relação com outras actividades: O turismo é um elemento que ajuda a potenciar os efeitos de outras actividades, por exemplo, o desporto, conforme o CESE analisou no seu parecer sobre «Turismo e desporto. Os desafios do futuro» ^(?).

3.3 Realidade da política de turismo na UE: À pergunta sobre se o turismo tem realmente na Europa e na política da UE, o lugar, a importância e o carácter estratégico que merece como actividade humana, económica e social, consideramos que a resposta deve ser dada de várias perspectivas.

3.3.1 A UE, os seus países, regiões e cidades são destinos turísticos mundiais: a nova realidade europeia com o alargamento aos novos Estados-Membros pressupõe a configuração, hoje, de uma oferta alargada, diversificada e de contrastes para se desenvolver como poderosa origem e destino turísticos para o resto do mundo. No futuro, as expectativas são de uma continuação do crescimento um pouco mais moderado, mas acima das expectativas de outras indústrias. A política de qualidade, base da competitividade e da sustentabilidade, deve estar na base dessa oferta e o desenvolvimento de uma marca ou marcas europeias de qualidade turística deve ser o seu instrumento e expressão.

(?) JO C 157 de 28.6.2005.

3.3.2 Medidas de tipo institucional que é necessário adoptar para desenvolver uma política de turismo para toda a Europa.

3.3.2.1 Reconhece-se que as instituições europeias, e entre elas, a Comissão e o Parlamento, continuam a envidar esforços a favor da coordenação de acções com incidência no turismo. De forma especial, importa referir a iniciativa, já consolidada, do FÓRUM EUROPEU DE TURISMO, que é um encontro anual de todos os agentes do sector do turismo de grande valor científico, programático e político de cooperação para a melhoria do turismo europeu.

3.3.2.2 Considera-se como muito positivo esse e outros esforços com vista a fomentar uma sensibilidade turística europeia, com a participação de todos os interlocutores do sector. No anexo 1, incluem-se as Conclusões do Fórum realizado em 2004, em Budapeste.

3.3.2.3 Importa referir, mais uma vez, a iniciativa do CESE, apresentada no parecer sobre «A política de turismo e a cooperação entre os sectores público e privado»⁽³⁾, de propor à Comissão a análise da possibilidade de criar, no médio ou longo prazo, um Conselho Europeu do Turismo.

3.3.2.4 O referido Conselho poderia abranger, na sua composição, uma ampla representação dos agentes institucionais e privados, especialmente interlocutores sociais e organizações implicadas da sociedade civil, e teria por função analisar os dados turísticos, propor linhas de apoio e realizar o acompanhamento do acordado no Fórum Europeu do Turismo. O CESE colaborará e participará activamente no seu lançamento.

3.3.2.5 É vontade do CESE traduzir na prática o compromisso de continuar a trabalhar por si mesmo e em colaboração com a Comissão, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e outras instituições europeias, para impulsionar a presença e o desenvolvimento do turismo na Europa.

3.3.2.6 Para avançar nesse caminho, propõe-se a potenciação de Encontros Institucionais que sirvam para analisar, coordenar e fomentar a aplicação das resoluções dos FÓRUMS EUROPEUS DO TURISMO.

3.4 Elementos de uma política de turismo para a UE alargada

3.4.1 O presente parecer pretende manter a coerência com o parecer anterior do CESE, «Por um turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável»⁽⁴⁾, adaptando os eixos que definem uma política de turismo à realidade do alargamento europeu. Neste caso, considera-se a política de turismo não no sentido de competências regulamentares da União, mas como princípios e valores que devem estar presentes e impregnar a actividade turística de todas as instituições públicas a qualquer nível, bem como do sector privado na sua actuação

empresarial. Seguidamente, enumeram-se esses elementos que, no seu conjunto, definem esse sistema de valores de actuação que podem colaborar para a melhoria e sustentabilidade da actividade turística.

3.4.2 A definição de turismo na Europa alargada, da mesma forma que a do actual turismo europeu, deve basear-se em valores identificados com a tradição e cultura europeias, tendo presente, como principal factor a considerar, o próprio turista. Não se pode abandonar a percepção do turista como consumidor de serviços complexos, variados e de características e composição profundamente pessoais. Mas não se deve deixar de lado o carácter essencialmente económico e empresarial do turismo, que obriga a aplicar critérios de rentabilidade e competitividade numa indústria de grande volume económico e que contribui para o PIB da Europa.

3.4.3 A política de turismo da Europa alargada deve assentar numa base de sustentabilidade, entendida esta no seu sentido mais amplo de desenvolvimento económico, social e ambiental, mas, simultaneamente, mais rigoroso com as condições de desenvolvimento. Nesse sentido, uma das questões mais importantes a debater é a dos limites do crescimento: Existem limites objectivos e quantificáveis na actividade turística? Existem limites económicos relativamente ao ritmo a que se desenvolvem os destinos turísticos em todo o mundo?

3.4.3.1 As respostas a estas perguntas não são simples, mas, cada vez mais, parece impor-se a opinião da existência de limites ao crescimento (não ao desenvolvimento) se este se enquadrar no equilíbrio de um desenvolvimento sustentável. É importante referir, como exemplo, o caso do Mediterrâneo, que está a aumentar o número de locais turísticos, o que não deixa de implicar, a médio prazo, riscos graves para o conjunto da indústria turística e para a sua rentabilidade. Devem ser bem-vindas iniciativas de investimento turístico sob condição de desenvolvimento sustentável em colaboração com os países do Mediterrâneo meridional, como instrumentos de desenvolvimento económico e social de uma vasta zona geográfica actualmente pouco desenvolvida.

3.4.4 A adaptação da empresa turística a uma realidade em mudança para facilitar a sua competitividade: I&D, novas tecnologias, investimento, promoção, concepção, comercialização, redes, associativismo empresarial, são um requisito para todas as empresas europeias, mas, de forma especial, para aquelas que querem encontrar um espaço na nova Europa alargada. O papel que a Internet tem hoje e o que previsivelmente terá no futuro deve indicar a todos os sectores um caminho de envolvimento no seu desenvolvimento, na sua utilização para a melhoria da produtividade, para a investigação e, conseqüentemente, para um desenvolvimento mais equilibrado da indústria do turismo.

⁽³⁾ JO C 74, de 23/3/2005.

⁽⁴⁾ JO C 32, de 5/2/2004.

3.4.5 Turismo e emprego: As relações laborais, formação e promoção profissional, especialização, protecção social e livre circulação de trabalhadores, são elementos fundamentais para a definição de uma política de turismo da Europa alargada. Deve, também ser dada uma atenção especial à criação das novas profissões no domínio do turismo e à formação para elas, devendo as instituições participar nisso para garantir que satisfaçam os critérios de criação de emprego de qualidade. Dever-se-á, além disso, alargar e melhorar o leque das qualificações turísticas.

3.4.6 O turismo em relação à promoção da cultura e do património europeus: costumes, arte, arquitectura, história, folclore, gastronomia, são elementos que devem desempenhar um papel muito importante numa política de turismo europeia correcta. Os novos países, com um rico património a valorizar como produto turístico, deverão apoiar-se nestes valores para o seu desenvolvimento turístico. Experiências como os Paradores em Espanha, as Pousadas em Portugal e as Vilas e Castelos em Itália, entre outras, podem constituir bons exemplos para conseguir a integração entre património e turismo, baseada na sua valorização económica.

3.4.7 A facilidade de acesso de todas as pessoas ao turismo é um desafio que não deve ser descurado. O turismo é um direito da pessoa, de todas as pessoas, mesmo que tenham condicionantes de deficiência: propõe-se para a Europa alargada uma campanha de motivação para o turismo orientada, especialmente, para as crianças e adolescentes e para os idosos, reformados e pensionistas.

3.4.8 O crescimento do mercado turístico devido ao alargamento deve ser um elemento que acrescente dinamismo ao turismo interno europeu e, por conseguinte, uma base de actuação para uma política global de promoção.

3.4.8.1 Dado o significado especial do turismo interno e das suas repercussões para a procura e o consumo interno na UE e, em particular, a dimensão actual e potencial do turismo social, o CESE elaborará um parecer sobre **«Política de Turismo Social para a Europa»**.

3.4.9 O protagonismo e a participação dos agentes do sector na análise, concepção, acompanhamento e avaliação das políticas de turismo nos diferentes domínios devem ser sempre uma forma de actuar, um princípio vinculativo para toda a política em matéria de turismo. Entre as entidades, deverão acordar-se estratégias de colaboração e instrumentos de participação.

3.4.10 Se a sazonalidade no turismo é, possivelmente, o seu maior problema, a procura de estabilidade no emprego e na actividade deve estar na base de uma nova política de turismo para a Europa alargada. Devem investigar-se, através de projectos-piloto, formas de compensar a subutilização de recursos humanos e de capital que a sazonalidade implica.

3.4.11 Merece especial atenção a realidade diversa das ilhas europeias, que, em relação ao turismo, apresentam características que fazem com que as condições em que se desenvolve o turismo tenham uma repercussão muito importante. As políticas no âmbito das comunicações, do transporte, do desenvolvimento regional têm uma importância estratégica para as ilhas bem como para as zonas de montanha, dadas as suas características específicas quanto ao turismo.

3.4.12 Uma vez mais, é imprescindível salientar que, no mundo actual, a política de segurança e prevenção deve estar na base do desenvolvimento turístico. Tanto no caso de catástrofes naturais como no das provocadas pelo Homem, a prevenção mediante normas que garantam a liberdade das pessoas viajarem e deslocarem-se deve ser elemento essencial do desenvolvimento turístico.

3.4.13 Não se deve esquecer que uma política de turismo para a Europa alargada deve contribuir para alcançar efectivamente o papel que o turismo pode desempenhar na aceleração dos processos de coesão social, económica e política da UE, através de diversas acções:

- aprofundando o conhecimento dos países, pessoas e culturas,
- colaborando na criação de um modelo europeu de convivência, paz e progresso,
- contribuindo para uma imagem positiva da Europa no mundo.

3.5 O papel da parceria público-privada no desenvolvimento do turismo

O presente parecer pretende manter a coerência com o parecer anterior do CESE sobre «A política de turismo e a cooperação entre os sectores público e privado»^(?) e estudar fórmulas eficazes para alcançar um clima de cooperação.

3.5.1 Na sua aplicação à análise da Europa alargada e do turismo, a coordenação e a cooperação adequadas entre os sectores públicos e privados devem ser consideradas não apenas a nível local ou nacional, mas podem, e considera-se oportuno que assim seja, ultrapassar essas barreiras, devendo a cooperação transformar-se num elemento de transmissão de políticas sustentáveis e acções de melhoria no investimento e na competitividade entre países. É claro que os países e sectores sociais com maior tradição turística podem disponibilizar a sua experiência aos países que constituem a Europa alargada, ajudando a evitar erros de modelo de desenvolvimento turístico, contribuindo com um conhecimento positivo de êxitos e fracassos; por conseguinte, colaborando nesse novo modelo de turismo sustentável em termos económicos, sociais e ambientais.

^(?) JO C 74, de 23/3/2005.

3.5.2 A formação deve ser um dos esteios da melhoria da qualidade do turismo, mas é aconselhável que se baseie na procura real dos diversos operadores turísticos relativamente aos conteúdos, para uma maior eficácia dos esforços institucionais. A cooperação público-privada pode e deve representar um papel de importância vital neste domínio.

3.5.2.1 O CESE quer, expressamente, dar a indicação de que apoiaria a iniciativa de criar um Mestrado Europeu de Turismo que seja capaz de configurar, desenvolver e aplicar o Modelo Europeu de Turismo, assente nos valores da União Europeia como espaço de convivência e desenvolvimento económico.

3.5.3 A política de turismo europeia deve assegurar a promoção das redes de operadores turísticos, bem como o associativismo empresarial a todos os níveis: local, regional, nacional e europeu.

3.5.4 O papel das infra-estruturas de transporte na Europa alargada é essencial para que o turismo se desenvolva em todos os países de forma competitiva. Os esforços que a União deve desenvolver neste domínio devem garantir a acessibilidade a todos os territórios com segurança, rapidez e qualidade e a intermodalidade do transporte em todos eles, tendo em conta que a utilização turística das infra-estruturas tem elevada repercussão económica e social. Nesta matéria, a acessibilidade das ilhas dos países da União deve ser objecto de uma prioridade especial no que se refere às políticas de melhoria das comunicações internas e externas.

3.6 Cooperação institucional europeia

3.6.1 A cooperação institucional europeia pode manifestar-se de formas muito distintas:

3.6.1.1 *Projectos-piloto:* Por exemplo, o Projecto de Turismo Social Europeu, que pode contribuir consideravelmente, por um lado, para o crescimento do turismo interno e a dessazonalização do turismo e para a acessibilidade de todos os cidadãos ao turismo, por outro. O projecto deve ser, possivelmente, promovido por vários países com experiências de sucesso semelhantes, em conjunto com a Comissão e estudar a viabilidade a longo prazo, até se alcançar um projecto global de Turismo Social Europeu. Sugere-se a análise pela Comissão Europeia das possíveis repercussões que um eventual programa de turismo social europeu teria para a indústria turística europeia.

3.6.1.2 *Cooperação em investigação,* como, por exemplo, no domínio das Novas Formas de Turismo, em que o alargamento pressupõe um novo impulso para potenciar formas de turismo compatíveis com a sustentabilidade. Sugere-se à Comissão a realização de um estudo de investigação sobre o tema ao qual o CESE dará a sua colaboração.

3.6.1.3 Cooperação e intercâmbio com outras regiões europeias e do mundo

O Modelo Turístico Europeu, cujas principais características e condições se têm vindo a abordar ao longo deste parecer, tem de influenciar a definição de outras ofertas fora do contexto europeu, sobretudo para evitar que estas operem num sistema de concorrência desleal, violando as normas de actuação turística, especialmente a observância das normas internacionais, dos critérios de uma actuação financeira correcta, dos direitos humanos, designadamente, os laborais e sociais, e da sustentabilidade ambiental. O CESE propõe que a UE promova o Modelo Turístico Europeu em diversas instituições a nível mundial: na OMT e no Centro Internacional do Turismo Social.

3.6.2 O papel dos fundos estruturais e outras formas de solidariedade no turismo da UE alargada

3.6.2.1 A maior expressão económica de solidariedade da UE é a política de coesão económica e social, aplicada através dos fundos estruturais. Esta política, que tem demonstrado ser eficaz para fazer avançar os países, terá uma importância especial com o alargamento. Por essa razão, devem apoiar-se as acções que tenham repercussões positivas para o desenvolvimento das políticas de coesão que, por sua vez, podem facilitar o impulso à actividade turística em todos os países, de modo que o turismo possa ter um efeito multiplicador destas acções, através do desenvolvimento da política de turismo. Neste sentido, as acções transfronteiras podem contribuir para estabelecer ofertas partilhadas por vários países, através de acções e ofertas comuns.

3.6.2.2 Para aprofundar este aspecto, propõe-se à Comissão a realização de um estudo sobre a incidência dos fundos estruturais no sector turístico.

4. Conclusões

4.1 O Turismo é um sector económico e uma indústria fundamental para a construção efectiva da Europa alargada, que se deve desenvolver segundo critérios de sustentabilidade, no seu sentido mais lato, e contribuir eficazmente para a coesão social da Europa.

4.2 Os novos Estados-Membros encaram o turismo como uma grande oportunidade de desenvolvimento económico, capaz de encurtar a distância relativamente aos antigos Estados-Membros da União em termos de rendimento. A grande diversidade cultural, patrimonial e natural com que contribuem representará um aumento tanto da oferta como da procura turística interna e externa.

4.3 Considera-se como muito positivo o impacto que o alargamento a outros Estados terá no futuro do sector turístico, especialmente se o Modelo de Turismo Europeu for aplicado segundo critérios de sustentabilidade.

4.4 Uma das propostas que o Comité apresenta, para aprovação e transmissão ao conjunto das instituições de todos os Estados-Membros, é a da realização de uma ampla «Campanha de educação e motivação» sobre o turismo como indústria estratégica para a Europa. Essa campanha seria, fundamentalmente, dirigida aos jovens em idade escolar com o objectivo de valorizarem o turismo como uma actividade humana de conhecimento de pessoas, lugares e culturas que pode ser de importância vital para o seu crescimento e enriquecimento pessoais. Esta campanha deveria envolver as instituições europeias, nacionais, regionais e locais, bem como organizações empresariais e sindicatos em todos os domínios, e convidar os estudantes a conhecer o meio turístico mais próximo (cidade, província, região) como forma de motivação para percorrer o seu país e desfrutar de toda a Europa.

4.5 A criação de uma base de dados de boas práticas da actividade turística, tanto na sua vertente de destinos como de operadores privados: hotelaria, operadores turísticos, oferta complementar, etc., pode servir como instrumento de canalização do intercâmbio de experiências positivas das quais, sem dúvida, os países recentemente integrados e os futuros aderentes poderão largamente beneficiar.

4.6 Da mesma forma, a criação e a potenciação de diversas redes de destinos orientados para a promoção dos melhores valores de sustentabilidade e qualidade são uma garantia de salvaguarda do desenvolvimento turístico segundo critérios orientados para um novo modelo de turismo europeu com maiores garantias de continuidade.

4.7 A protecção dos consumidores deve estar na base de um modelo de turismo europeu que aspire a continuar a gerar actividade económica sustentável. Deve aplicar-se ao turismo toda a política geral nesse sentido, devido, fundamentalmente, à intensa inter-relação que se verifica no turismo entre consumidor e prestador de serviço.

4.8 Para o Comité é positiva a iniciativa da Comissão de elaborar um estudo sobre os efeitos dos acontecimentos desportivos no turismo, a partir do parecer do CESE sobre «Turismo e desporto: reptos futuros para a Europa».

4.9 Com a finalidade de ter referências e lançar as bases para futuras acções de apoio ao turismo europeu, o CESE recomenda à Comissão que, nos prazos convenientes, realize estudos sobre o turismo e a realidade do turismo social, além do turismo das pessoas com deficiência, dados a importância social e os possíveis efeitos positivos para a actividade turística.

4.10 O CESE quer reiterar, de forma especial, duas propostas já referidas neste parecer:

— Em primeiro lugar, apreciando positivamente a constituição do «grupo de turismo e sustentabilidade» da Comissão, onde o CESE estará representado, continuar a abordar a possibilidade da futura criação do Conselho Consultivo Europeu do Turismo e propiciar o encontro entre as instituições europeias, os interlocutores sociais e outras organizações da sociedade civil. Consideramos que as duas iniciativas colaborarão na persecução de objectivos contemplados pelo Tratado de Constituição Europeia.

— Em segundo lugar, manifestar a sua vontade de colaborar com outras instituições a nível mundial orientadas para o sector do turismo, como é o caso da OMT e do Centro Internacional do Turismo Social.

5. O CESE aprova que «DECLARAÇÃO DE KATOWICE SOBRE A POLÍTICA DE TURISMO NA UNIÃO EUROPEIA ALARGADA» seja o título do presente parecer, que vai editar e difundir, e que este seja o contributo do Comité Económico e Social Europeu para o Dia Mundial do Turismo de 2005, estabelecido pela Organização Mundial do Turismo.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As prioridades do mercado único no período de 2005 a 2010»

(2005/C 255/03)

Em 29 de Junho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre «As prioridades do mercado único no período de 2005 a 2010».

A Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 16 de Março de 2005, sendo relator **Bryan Cassidy**.

Na 416.ª reunião plenária, de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 7 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 97 votos a favor, 58 contra, com 15 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 No âmbito do programa de trabalho do Observatório do Mercado Único ⁽¹⁾ (OMU), a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo propõe-se elaborar um aditamento a parecer sobre *As prioridades do mercado único no período de 2005 a 2010*. Tal como no passado, o OMU contribui para a revisão dos objectivos e métodos tendo em vista a realização do mercado único.

1.2 Não é por demais salientar a importância do ano de 2004 para a União Europeia. Pouco depois de um alargamento histórico a dez novos Estados-Membros, os cidadãos dos 25 Estados-Membros elegeram um novo Parlamento Europeu e, no fim de 2004, os 25 membros da nova Comissão Europeia assumiram funções por cinco anos.

1.3 Entretanto, foi publicado o relatório de Wim Kok ⁽²⁾, bem como o parecer do Comité ⁽³⁾ sobre a aplicação da Estratégia de Lisboa, ambos em resposta a solicitações formuladas pelo Conselho Europeu em Março de 2004. O ideal seria que o parecer de iniciativa do Comité sobre as prioridades do mercado único para o período em causa, que coincide exactamente com os mandatos do novo Parlamento e da nova Comissão, se inserisse neste trabalho e representasse um contributo pragmático das organizações da sociedade civil.

1.4 Urge, pois, preparar o terreno para a participação do Comité nas consultas programadas pela nova Comissão.

1.5 O presente parecer é um aditamento ao parecer do Comité sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Estratégia do Mercado Interno — Prioridades 2003-2006* (COM(2003)238 final). Nesse parecer ⁽⁴⁾, cujo relator foi Bryan CASSIDY, o Comité identificava aspectos prioritários para o correcto funcionamento do mercado único, a redução do impacto dos obstáculos fiscais, a melhoria das condições para as empresas, um sistema jurídico sólido, normas de qualidade rigorosas e transparentes, sobretudo no que diz

respeito aos serviços de interesse geral, informação mais vasta e completa dos cidadãos, etc.

1.5.1 Paralelamente, o Comité salientou nesse parecer que o aumento do bem-estar não depende exclusivamente da realização de medidas de liberalização e da promoção da competitividade, mas também de uma política macroeconómica para o crescimento e o emprego, essencial para a realização do mercado único. Além disso, o debate sobre a forma a dar aos sistemas sociais não deve limitar-se ao tema do mercado único e das exigências orçamentais, devendo antes abordar os sistemas no seu todo e ter em conta os seus objectivos.

1.6 O presente parecer radica igualmente nos «25 resultados» anunciados pelo Observatório do Mercado Único por ocasião do décimo aniversário da sua criação (em brochura publicada em Outubro de 2004 com o título «*What is the state of the enlarged Single Market? 25 findings by the Single Market Observatory*» ^(*)). A partir destes resultados, o OMU acentuou a persistência, apesar dos progressos significativos em anos recentes, de muitos atrasos, bem como de disfuncionamentos do mercado único, que penalizam os utentes europeus e afectam o desempenho da UE no que toca a competitividade, crescimento, inovação e emprego perante os nossos principais parceiros mundiais.

1.7 O programa estratégico plurianual preparado pelas seis presidências ⁽⁵⁾ para o período de 2004 a 2006 serve de base ao estudo e à formulação de recomendações no período crucial de 2005 a 2010 que assiste, para além da integração dos novos Estados-Membros, à entrada em funções de uma nova Comissão e de um novo Parlamento Europeu. A ideia é, pois, inscrever as prioridades da UE num contexto mais vasto, resolvendo problemas operacionais há muito pendentes. O programa das seis presidências representa uma política de continuidade que importa saudar. Todavia, a experiência tem revelado, com demasiada frequência, que as novas presidências procuram impor os seus próprios programas, o que suscita alguma confusão e sugere que a UE não terá objectivos políticos claros.

⁽¹⁾ O Observatório do Mercado Único é uma unidade da Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo (INT), constituída por 30 membros, com um presidente e dois vice-presidentes (mandato de dois anos).

⁽²⁾ No Conselho Europeu da Primavera de 2004, o Conselho incumbiu um grupo de trabalho, presidido por Wim KOK, da elaboração da avaliação intercalar da Estratégia de Lisboa e da apresentação de um relatório em 1 de Novembro de 2004.

⁽³⁾ JO C 120 de 20.5.2005, relator: Bruno VEVEER.

⁽⁴⁾ JO C 234 de 30/09/2003, p. 55.

^(*) Não disponível em português.

⁽⁵⁾ Irlandesa, Neerlandesa, Luxemburguesa, Britânica, Austríaca e Finlandesa.

2. Simplificação regulamentar imperiosa

2.1 No atinente ao mercado único, as prioridades das seis presidências articulam-se na Estratégia de Lisboa. Esta tem por objectivo tornar a Europa «a economia assente 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». A Comissão elaborou um plano de acção intitulado *Melhorar e simplificar o ambiente regulador* ⁽⁶⁾. Desde 1 de Maio de 2004, esta operação cobre um grande mercado de 25 Estados. O Comité, no âmbito da Estratégia de Lisboa, reitera a sua posição de que é necessário estabelecer uma distinção entre carga administrativa e legislação desnecessárias e as normas e regras indispensáveis para garantir e melhorar as condições de vida e de trabalho, enquanto objectivos comuns da UE.

2.2 Fontes importantes de frustração derivam do zelo excessivo de alguns Estados-Membros na transposição das directivas comunitárias para o direito nacional. É compreensível o sentimento de frustração dos cidadãos face ao procedimento de «comitologia», segundo o qual as disposições para a aplicação das directivas são debatidas à porta fechada sem escrutínio parlamentar.

2.3 Uma das dificuldades mais flagrantes talvez seja o prazo que medeia entre a aprovação da directiva pelo Conselho e pelo Parlamento e a sua transposição para o direito nacional.

2.4 Muitas vezes os Estados-Membros não transpõem as directivas comunitárias para o direito nacional, criando assim uma série de barreiras, que ocasionam prejuízos económicos. A eliminação das barreiras exige um procedimento rigoroso de harmonização, reconhecimento mútuo e simplificação.

2.5 A complexidade das condições de exercício das actividades no mercado único é uma dificuldade apontada pelos operadores. Ainda que a simplificação seja, em larga medida, uma questão de boa prática e de execução, faltam ainda medidas simplificadoras essenciais, sobretudo no que se refere à patente comunitária, à eliminação da dupla tributação, ao acesso das PME ao estatuto da sociedade privada europeia, ao regime fiscal comum para as fusões e à simplificação do regime intracomunitário do IVA.

2.6 A própria Comissão também peca. Certas iniciativas de legislação comunitária nem sempre são suficientemente justificadas por análises de impacto prévias, carecendo, por vezes, de rigor e transparência, como, por exemplo, no caso da proposta de segunda directiva relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários ⁽⁷⁾. As directivas europeias são amiúde fruto de complexos compromissos políticos entre Estados ou entre o Conselho e o Parlamento Europeu, que não facilitam a vida dos utentes.

3. Auto-regulação e co-regulação para um mercado único participativo

3.1 É precisamente para simplificar o ambiente regulamentar que os intervenientes no mercado único devem ser ouvidos. A auto-regulação e a co-regulação no mercado único

europeu desenvolveram-se inicialmente em duas áreas: remissão para as normas, com vista a completar as directivas relativas a barreiras técnicas, e autonomia do diálogo social reconhecido pelo Tratado de Maastricht.

3.2 O que se alargou gradualmente a outros sectores mediante códigos de conduta e acordos voluntários: direitos dos consumidores, sobretudo no comércio electrónico (por exemplo, informação, rotulagem, marcas de qualidade, segurança de pagamentos), serviços, incluindo os financeiros (por exemplo, reconhecimento mútuo de qualificações), e protecção do ambiente (por exemplo, cumprimento das normas).

3.3 Um acordo interinstitucional ⁽⁸⁾ celebrado em 16 de Dezembro de 2003 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão definiu e organizou pela primeira vez a auto-regulação e a co-regulação no mercado único. O Comité surpreende-se pelo facto de os parceiros sociais, que têm um papel essencial na elaboração de regras jurídicas, não terem sido consultados quanto a esta matéria.

3.4 Nos últimos dez a quinze anos, a co-regulação e a auto-regulação europeias tiveram uma evolução significativa, como indica a base de dados PRISM ⁽⁹⁾ do Comité. Entre essas iniciativas, o OMU salienta:

- a auto-regulação nos sectores da publicidade, restauração e turismo;
- os códigos deontológicos dos engenheiros, advogados, consultores, notários, administradores de bens e agentes imobiliários;
- os acordos sociais interprofissionais sobre licença parental, trabalho a tempo parcial, trabalho temporário e teletrabalho;
- as iniciativas e acordos sociais no sector da construção, hotelaria, cabeleireiro, agricultura e indústrias açucareira e da aviação civil;
- a gestão dos fundos de pensão na economia social;
- o código do consumidor em matéria de segurança do comércio electrónico, prestadores de serviços de Internet, contratação de seguros via Internet, venda transfronteiriça por correspondência e à distância e empréstimos para habitação;
- os acordos ambientais sobre redução de emissões e de consumo de energia;
- os meios alternativos de resolução de litígios, especialmente para os consumidores.

3.5 O êxito da auto-regulação e da co-regulação depende essencialmente de:

- espaços de liberdade suficientes para o meio económico e para a sociedade civil;
- atitude aberta ou mesmo cooperante por parte do poder público;
- representatividade dos intervenientes na auto-regulação;

⁽⁶⁾ COM(2002) 278 final.

⁽⁷⁾ COM(2004) 654 final.

⁽⁸⁾ JO C 321 de 31/12/2003, p. 1.

⁽⁹⁾ PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market).

- transparência processual e eficácia da aplicação;
- fiscalização rigorosa do impacto e do acompanhamento, comportando sanções se necessário.

3.6 A auto-regulação e a co-regulação só podem oferecer soluções pontuais para completar o trabalho do legislador, que tem ainda funções essenciais na sua missão de interesse público. No sentido de simplificar o quadro regulador em determinados domínios, seria desejável promover mais iniciativas de auto-regulação no âmbito das organizações profissionais europeias.

3.7 Um relatório de informação sobre o estado actual da co-regulação e da auto-regulação no mercado único, aprovado pelo CESE em 10 de Fevereiro de 2005, desenvolve tais análises e resultados (CESE 1182/2004) ⁽¹⁰⁾.

4. Regimes aduaneiros para a Europa alargada

4.1 A proposta da Comissão que altera o Código Aduaneiro Comunitário visa a simplificação da legislação, bem como uma harmonização e integração acrescidas. O alargamento implicará alterações na legislação da UE e nas práticas aduaneiras. Com efeito, de um Estado-Membro para outro, a gestão aduaneira nas fronteiras externas da UE varia muito, nomeadamente em recursos humanos e materiais, para não falar em exigências. Isto suscita a questão, que o alargamento só vem agravar, da sua eficácia à escala europeia e, logo, do grau de protecção do mercado único contra a concorrência desleal, o contrabando e a contrafacção. Poderia ser útil explorar a possibilidade de um organismo aduaneiro equivalente ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude) para salvaguardar as receitas resultantes de direitos aduaneiros externos e direitos niveladores agrícolas. O risco seria que a falta de confiança mútua entre as entidades aduaneiras de diferentes Estados-Membros provocasse a reinstalação dos controlos intracomunitários, pondo em causa a unidade e a liberdade do mercado interno.

4.2 O bom funcionamento do mercado único requer uma organização mais eficaz e mais homogénea dos serviços aduaneiros da UE. A solução ideal seria criar um serviço aduaneiro da UE, mas os governos dos Estados-Membros mostraram até à data pouco entusiasmo pelo projecto, sobretudo devido à insuficiente confiança na eficácia do sistema aduaneiro dos demais Estados-Membros. Para o efeito, o Comité faz votos pela instalação gradual de uma cooperação reforçada entre as 25 entidades nacionais. São necessários mais programas de formação conjunta e de intercâmbio de funcionários aduaneiros para avançar para este objectivo, mas a vontade política dos Estados-Membros parece escassa.

5. Barreiras ao mercado único

5.1 Conviria identificar mais claramente as barreiras que violam o princípio do mercado único com vista à sua eliminação prioritária (por exemplo, o bloqueamento da patente comunitária, a dupla tributação, a formação de contratos de direito público de forma a privilegiar os «campeões nacionais» ou a compartimentação dos regimes de propriedade intelectual),

e as que subsistirão devido às peculiaridades dos diferentes Estados-Membros e às quais os operadores terão de adaptar (por exemplo, a diversidade cultural, as peculiaridades linguísticas e os diferenciais de tributação). A rede SOLVIT (www.europa.eu.int/solvit) da Comissão não é suficientemente conhecida embora tenha começado a dar bons resultados, convido desenvolvê-la.

6. Empresas e mercado único

6.1 As pequenas empresas são particularmente afectadas pela burocracia e pela persistência das barreiras comerciais. Muitas estão interessadas num acesso mais fácil ao mercado único, especialmente nas regiões fronteiriças. Não têm possibilidade de acesso ao estatuto da sociedade privada europeia.

6.2 O Comité reclamou o acesso ao estatuto da sociedade privada europeia ⁽¹¹⁾, para empresas de todas as dimensões, com o fim de facilitar as suas actividades no mercado único. Está em curso um estudo de viabilidade, que servirá de base à decisão da Comissão sobre uma proposta neste contexto (segundo a Comissão o estudo deverá estar concluído em Junho de 2005).

6.3 O Comité aguarda também os resultados do estudo, efectuado pela Comissão, das convenções de dupla tributação, celebradas entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros ⁽¹²⁾. Dependendo dos resultados desse estudo, as possíveis soluções serão apresentadas até ao final do ano.

7. Consumidores e trabalhadores — os beneficiários do mercado único

7.1 Reconhece-se em todos os Estados-Membros da UE que os progressos do mercado único permitiram melhorar significativamente a escolha dos consumidores, especialmente no que se refere aos produtos (gama oferecida, relação qualidade/preço). Para além das várias disposições para proteger os interesses dos consumidores, desenvolveu-se nos últimos anos a auto-regulação voluntária ou consensual, especialmente no comércio electrónico, abrangendo segurança de pagamentos, garantias, serviço pós-venda e meios alternativos de resolução de litígios. Entre as prioridades a melhorar, convém referir as análises de impacto das regulamentações previstas, a aplicação realista mas não onerosa do princípio da precaução, a defesa eficaz dos direitos transfronteiriços dos consumidores e os meios alternativos de resolução de litígios.

7.2 Convém assinalar que o mercado único tem um outro objectivo: criar emprego. Isto só será possível com uma acção decisiva para eliminar as barreiras actuais. Concretizado o alargamento, o Comité considera ainda mais importante, para conseguir um verdadeiro efeito multiplicador, contar com uma política de informação pró-activa, o que requer a participação das entidades nacionais dos Estados-Membros e a responsabilização dos Estados. As redes de informação (como a EURES e os serviços para resolução de problemas como a SOLVIT, nomeadamente) existem, mas são subutilizadas por falta de apoio e informação.

⁽¹¹⁾ JO C 125 de 27/05/2002, parecer sobre o acesso das PME a um estatuto de direito europeu, relator: Henri MALOSSE.

⁽¹²⁾ JO C 117 de 30/04/2004, p. 41.

⁽¹⁰⁾ Relator: Bruno VEVER.

7.3 A criação de emprego e a mobilidade dos trabalhadores são também objectivos do mercado único; por isso, os programas de formação e educação devem orientar-se mais para preparar a «economia do conhecimento». Tal como no parecer citado no ponto 1.5, o Comité volta a chamar a atenção para o facto de a criação do mercado único não resolver, por si só, os problemas do mercado de trabalho europeu, sendo também necessário prever medidas activas complementares.

7.4 O Comité dará todo o apoio à Comissão na realização de progressos nestes importantes domínios políticos e faz votos pela cooperação dos governos nacionais a fim de acelerar a adopção e a execução dos seus compromissos. O Comité lamenta as restrições impostas pelos «antigos» Estados-Membros à livre circulação de trabalhadores provenientes dos «novos» Estados-Membros e recomenda uma revisão dos «períodos transitórios».

8. Atraso no mercado de serviços

8.1 A eliminação das barreiras requer um equilíbrio dinâmico entre pressão do mercado, reconhecimento mútuo e harmonização, o que pressupõe uma nova parceria entre instituições europeias, Estados, prestadores e utentes de serviços para avaliar melhor as barreiras existentes, evitar a criação de novas, coordenar as abordagens, simplificar as normas, prever eventuais transições e atender à globalização do comércio.

8.2 O potencial do mercado de serviços está ainda por explorar em larga medida devido a prescrições nacionais incompatíveis com a livre prestação de serviços. A realização do mercado único de serviços tornou-se indispensável por força de: a) a internacionalização do comércio, com as negociações em curso na OMC sobre os serviços, b) o euro, que aumentou a concorrência e a necessidade de um mercado único de serviços, e c) o alargamento, que também exige a aceleração da liberalização dos serviços.

8.3 No caso específico dos serviços financeiros, como, por exemplo, o sector dos seguros e bancário, a lentidão dos progressos na execução do Plano de Acção dos Serviços Financeiros e na prossecução da Agenda de Lisboa devem-se à apatia de alguns Estados-Membros. Muito amiúde, durante o Conselho Europeu, os chefes de Governo dão orientações políticas à Comissão para que tome iniciativas, esquecendo-as mal regressam às respectivas capitais.

8.4 No que se refere aos serviços financeiros, a fase legislativa do Plano de Acção dos Serviços Financeiros está quase a terminar, revelando-se doravante crucial a aplicação firme das medidas legislativas a nível nacional.

8.5 A estratégia de relançamento proposta pela Comissão é necessária. No entanto, pressupõe que se considere a diversidade dos sectores interessados. Uma forma de considerar esta diversidade é o recurso acrescido à co-regulação e à auto-regulação profissionais a nível europeu. Os meios socioeconómicos em causa devem lançar novas iniciativas para que possam desempenhar um papel importante nesta abertura.

8.6 Um parecer aprovado em 10 de Fevereiro de 2005 apresenta as observações do Comité sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno (CESE137/2005) ⁽¹³⁾.

9. Conclusões

9.1 O mercado único e, com ele, o mercado de trabalho estão em evolução constante. A questão de saber como gerir a mudança é um repto importante para a Comissão Europeia e, especialmente, para os parceiros sociais.

9.1.1 Entretanto, a Comissão devia concentrar o seu trabalho em simplificar, consolidar e tornar mais coerente a regulamentação europeia, permitindo tanto aos prestadores de serviço como aos consumidores explorarem o potencial do mercado único.

9.2 O Comité recomenda igualmente aos governos dos Estados-Membros que demonstrem vontade política, criando mecanismos para estreitar a cooperação aduaneira.

9.3 Na óptica do Comité, os Estados-Membros são o principal obstáculo à realização do mercado único. Alguns diferem a aplicação, outros aplicam as regras de forma muito rigorosa, criando antagonismo entre o mercado único e a UE. Outros fazem obstrução, por exemplo, promulgando leis nacionais que proíbem as aquisições transfronteiriças de instituições financeiras como bancos. Outros permitem que as empresas nacionalizadas façam aquisições transfronteiriças, sem admitir a reciprocidade. A disponibilidade de fundos quase ilimitados para as empresas nacionalizadas de certos países representa uma distorção de concorrência que a Comissão até à data tem tido relutância em combater.

Bruxelas, 7 de Abril de 2005.

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

⁽¹³⁾ Relatores: Arno METZLER e Ernst Erik EHNMARK.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

- A. Na reunião plenária, foram rejeitadas as seguintes propostas de alteração, tendo recolhido um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 7.4

Aditar novo ponto e simultaneamente suprimir a última frase do antigo ponto 7.4 (novo ponto 7.5):

«Quanto à livre circulação de trabalhadores, o Comité assinala mais uma vez que as disposições transitórias acordadas devem ser acompanhadas de medidas activas destinadas a melhorar as normas económicas e sociais nos novos Estados-Membros, de modo a conseguir-se um mercado de trabalho efectivo para todos os Estados-Membros. É, pois, necessário que todas as políticas comunitárias prestem o seu contributo para eliminar as diferenças existentes que entravam o progresso e fazer com que rapidamente estejam reunidos os pressupostos da livre circulação dos trabalhadores..»

Justificação

A eliminação das diferenças económicas e sociais deve ser considerada uma prioridade para que o mercado comum possa desenvolver-se no interesse dos cidadãos, e consequentemente também dos trabalhadores, e se evite o dumping social.

Votação:

Votos a favor: 67

Votos contra: 68

Abstenções: 9

Ponto 8.2:

Alterar como segue:

«O potencial do mercado de serviços está ainda por explorar em larga medida devido a prescrições nacionais incompatíveis com a livre prestação de serviços. A realização do mercado único de serviços pode impulsionar este potencial. No parecer ⁽¹⁾ sobre a directiva relativa aos serviços no mercado interno ⁽²⁾, o Comité advoga, porém, que a proposta existente seja totalmente revista e pronuncia-se contra a introdução generalizada do princípio do país de origem, pois a concorrência entre sistemas daí resultante produziria um nivelamento por baixo das normas respeitantes aos consumidores, aos trabalhadores e ao ambiente.»

Justificação

As razões apontadas para a criação do mercado único europeu (internacionalização, competitividade através da introdução do euro e alargamento) não são concludentes e, ao contrário do afirmado, também não fizeram parte das discussões do CESE no âmbito do parecer sobre a proposta de directiva relativa aos serviços no mercado interno. O ponto 8.2 iria dar uma imagem deturpada do debate efectuado pelo CESE acerca dos serviços na UE. O nivelamento por baixo contrariaria também os objectivos da UE consagrados nos Tratados e, nomeadamente, no projecto de Constituição.

Votação:

Votos a favor: 76

Votos contra: 77

Abstenções: 9

⁽¹⁾ CESE 137/2005.

⁽²⁾ Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno (COM(2004) 2 final).

Ponto 8.7. Aditar o seguinte:

«Um parecer aprovado em 10 de Fevereiro de 2005 apresenta as observações do Comité sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno (CESE137/2005) ⁽³⁾. O Anexo I deste parecer inclui várias propostas de alteração que recolheram pelo menos um quarto dos votos, tendo sido, contudo, rejeitadas.».

Justificação

Um parecer sobre uma directiva tão complexa e controversa não goza da unanimidade que a redacção do presente ponto dá a entender. Assim, afigura-se oportuno referir que o parecer inclui um anexo com propostas de alteração aprovadas por mais de 25 % dos votantes e, contudo, rejeitadas.

Votação:

Votos a favor: 58

Votos contra: 114

Abstenções: 4

Ponto 9.4

Aditar um novo ponto 9.4

«Embora tenham de ser respeitadas e inteiramente apoiadas as genuínas preocupações ambientais e de protecção dos consumidores, o Comité chama a atenção para o modo como essas considerações podem, erradamente, ser avançadas por alguns Estados-Membros para resistirem à aplicação de legislação comunitária ou persistirem na aplicação de legislação nacional contrária aos princípios do mercado único.».

Justificação

Compete aos Estados-Membros resistir a propostas que tenham impacte adverso no domínio ambiental e na protecção dos consumidores. Mas há exemplos de utilização indevida dessas matérias para resistir a mudanças, verificando-se, nestes casos, que as verdadeiras razões para a oposição reflectem a protecção de interesses nacionais.

Votação:

Votos a favor: 80

Votos contra: 83

Abstenções: 10

- B. Na reunião plenária, foi rejeitada a redacção dos pontos a seguir indicados do parecer da secção a favor de alterações adoptadas, tendo recolhido um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos.

Ponto 2.1

«No atinente ao mercado único, as prioridades das seis presidências articulam-se na Estratégia de Lisboa. A fim de facilitar a concretização dos objectivos de Lisboa e, mais em geral, de promover o crescimento da economia europeia, a Comissão elaborou um plano de acção intitulado **Melhorar e simplificar o ambiente regulador** ⁽⁴⁾. Desde 1 de Maio de 2004, esta operação cobre um grande mercado de 25 Estados.».

Votação:

Votos a favor: 53

Votos contra: 72

Abstenções: 3

⁽³⁾ Relatores: Arno METZLER e Ernst Erik EHNMARK.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 final.

Ponto 3.3

«Um acordo interinstitucional celebrado em 16 de Dezembro de 2003 ⁽⁵⁾ entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão definiu e organizou pela primeira vez a auto-regulação e a co-regulação no mercado único.».

Votação:

Votos a favor: 50

Votos contra: 83

Abstenções: 3

Ponto 8.6.

«A realização do mercado único continua a ser um objectivo fundamental ao qual se vem somar a abertura do mercado interno à concorrência internacional no contexto do ciclo de negociações da OMC lançado em Doha. O que exigirá maior flexibilidade e melhor competitividade se a UE pretende explorar todo o seu potencial. Os 10 novos Estados-Membros ambicionarão chegar a este resultado — são quem mais terá a ganhar com a liberalização.».

Votação:

Votos a favor: 68

Votos contra: 85

Abstenções: 10

Ponto 9.1.1

«O Comité tem para si que a Comissão Europeia deveria considerar a hipótese de uma “pausa legislativa” para dar aos Estados-Membros tempo suficiente para transporem para o direito interno as medidas do plano de acção para os serviços financeiros e controlarem a sua eficácia. Entretanto, a Comissão podia aproveitar para simplificar, consolidar e tornar mais coerente a regulamentação europeia, permitindo tanto aos trabalhadores como aos consumidores explorarem o potencial do mercado único. Novas iniciativas devem ser previstas apenas em casos excepcionais e após uma análise custo/benefício rigorosa que justifique a necessidade de criar novos actos jurídicos.».

Votação:

Votos a favor: 76

Votos contra: 94

Abstenções: 5

⁽⁵⁾ JO C 321 de 31.12.2003.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Reforçar a confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa»

COM(2004) 479 final

(2005/C 255/04)

Em 14 de Julho de 2004, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Março de 2005, sendo relator **Göran LAGERHOLM**.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer, por 131 votos a favor e 4 abstenções.

1. Síntese

1.1 A Comissão apresentou uma Comunicação sobre o reforço da confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa (B2B). O Comité considera que:

- na globalidade, o relatório abrange questões importantes no tocante à aceitação dos mercados electrónicos, fazendo-o de forma justa;
- todavia, o Comité gostaria de sublinhar que esta não é a única acção necessária. Em certa medida, também é compreensível que o mercado tenha uma atitude um pouco reticente. Especificamente, as formas mais avançadas dos mercados electrónicos são diferentes dos modelos comerciais tradicionais das PME;
- no que diz respeito ao comércio transfronteiriço, existem outros obstáculos de muito maior importância;

2. A Comunicação da Comissão

2.1 A Comunicação da Comissão assenta em grande medida no trabalho de um grupo de peritos, com representantes do sector e dos fornecedores de mercados electrónicos («grupo de peritos») ⁽¹⁾. Trata da necessidade de reforçar a confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa para reduzir os riscos económicos decorrentes de práticas comerciais desleais ou ilegais nesses mercados. Os mercados electrónicos empresa-a-empresa possuem potencial para reforçar a eficiência mediante uma redução dos custos das transacções e um reforço da concorrência, mas esses ganhos de eficiência dependem em grande medida da vontade das empresas de participar. Para eliminar os obstáculos potenciais ao recurso aos mercados electrónicos empresa-a-empresa resultantes da falta de confiança, a Comissão prevê tomar as medidas seguintes:

⁽¹⁾ Relatório final do grupo de peritos para as plataformas comerciais empresa-a-empresa na Internet
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf>

- Análise, em estreita colaboração com os Estados-Membros, da legislação nacional vigente aplicável às práticas comerciais desleais nos mercados electrónicos empresa-a-empresa.
- Incentivo aos intervenientes para adoptarem ou reverem códigos de conduta, para uma melhor promoção dos princípios do comércio leal nos mercados electrónicos empresa-a-empresa, tal como se descreve na comunicação em apreço.
- Lançamento de um estudo sobre o impacto económico dos mercados electrónicos empresa-a-empresa na competitividade e na produtividade das empresas da União, analisando em especial os custos e benefícios directos e indirectos para os agentes dos mercados electrónicos. Os resultados deste estudo serão objecto de debate ulterior com os intervenientes.
- Disponibilização de informação coerente sobre a aplicação das regras de concorrência existentes aos mercados electrónicos empresa-a-empresa, de modo a proporcionar orientações de comportamento pró-concorrência.

2.2 Com a comunicação sub judice pretende-se incentivar um diálogo mais intenso entre os intervenientes nos mercados electrónicos empresa-a-empresa no tocante à observância dos princípios do comércio leal e das exigências em matéria de segurança. Consequentemente, os obstáculos potenciais à participação em tais formas de comércio electrónico devem ser eliminados. Os serviços da Comissão darão regularmente conta dos progressos realizados através do portal europeu dos mercados electrónicos.

3. Mercados electrónicos empresa-a-empresa — definição

3.1 Os mercados electrónicos empresa-a-empresa podem ser definidos como plataformas de comércio com base na Internet nas quais as empresas trocam bens e serviços. Nos termos desta definição bastante ampla, os mercados electrónicos empresa-a-empresa podem ser divididos nas categorias que se seguem, consoante as diferentes funcionalidades de transacção que oferecem:

- Quadros de afixação ou de mensagens, que constituem o tipo mais simples de mercado electrónico, proporcionando apenas uma funcionalidade limitada em matéria de transacções. A preparação de transacções é possível pois facultam a oportunidade de anunciar uma vontade específica de comprar ou vender algo.

- Trocas, que representam uma extensão dos quadros de afixação. Oferecem mecanismos para fazer corresponder compradores e vendedores uns aos outros, controlar as respectivas interações e permitir-lhes negociar através da plataforma.
- Mercados electrónicos com base em catálogos, que proporcionam um catálogo combinado de produtos, composto pelos catálogos de diversos vendedores.
- Serviços de leilões, que são procedimentos formais de fixação de preços, numa plataforma de comércio da Internet, iniciados por um vendedor a fim de vender produtos ou serviços ao preço mais elevado possível. Os leilões inversos (ou «leilões de aquisição») são lançados pelo comprador a fim de adquirir produtos e serviços pelo preço mais baixo possível.

O número de mercados electrónicos activos variou ao longo do tempo e ainda não está estabilizado. Calcula-se que, actualmente, cerca de 1.000 mercados electrónicos estejam activos em todo o mundo, o que representa 20 % menos do que há dois anos [SEC(2004) 930].

4. Observações na generalidade

4.1 A Comunicação da Comissão aborda a necessidade de «reforçar a confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa». Os mercados electrónicos são uma parte importante do domínio mais geral do comércio electrónico. É possível tecer algumas observações na generalidade sobre esta vertente do comércio electrónico.

4.1.1 Basicamente, os mercados electrónicos a funcionar bem estão a contribuir para um ambiente empresarial mais eficiente. A mais longo prazo, isto é bom para as empresas europeias e para o emprego. Uma maior concorrência estimulará as empresas europeias a melhorarem a sua eficiência. O CESE apoia, por isso, acções que sejam benéficas para o desenvolvimento do comércio electrónico, o que já foi afirmado em observações precedentes.

4.1.2 No parecer sobre a Proposta de directiva relativa a certos aspectos jurídicos do comércio electrónico no mercado interno ⁽²⁾, o Comité chamava a atenção para o facto de um quadro jurídico incerto ser um obstáculo para o comércio electrónico. A comunicação em apreço visa reduzir esta incerteza, pelo que o CESE a saúda.

4.1.3 O CESE, nos pareceres sobre as comunicações da Comissão Europeia «Auxiliar as PME a entrar na era digital» ⁽³⁾ e «Adoptar as políticas em matéria de cibercomércio a um ambiente em mudança: a experiência adquirida com a iniciativa Go Digital e os desafios futuros» ⁽⁴⁾ fez observações sobre os esforços da Comissão Europeia no sentido de estimular o comércio electrónico. Essas observações continuam, basicamente, a ser válidas.

⁽²⁾ JO C 169, de 16 de Junho de 1999, pág. 36.

⁽³⁾ JO C 80, de 3 de Abril de 2002, pág. 67.

⁽⁴⁾ JO C 108, de 30 de Abril de 2004, pág. 23.

4.1.4 Para as empresas e para o sector público, o comércio electrónico reveste-se de grande importância. Abre possibilidades de uma maior competitividade para o comércio em todo o mercado interno e de igualdade de oportunidades para as PME. Importa promover a utilização desta nova tecnologia, especialmente entre as PME. O Comité saúda e apoia o trabalho da Comissão neste domínio.

4.1.5 O Comité também se congratula com as conclusões do grupo de peritos para as plataformas comerciais empresa-a-empresa na Internet. O grupo procedeu a um trabalho exaustivo de identificação dos problemas. Todavia, o grupo de peritos pode parecer um tanto menos claro quanto à consciência, entre as PME, das vantagens. Na página 10, indicam que, em geral, as PME estão cientes e convencidas das vantagens do comércio electrónico. Na página 11, observa-se que as PME ainda hesitam em envolver-se plenamente no comércio electrónico e que tal se deve a uma falta de conhecimento dos riscos e das vantagens. Não obstante, importa constatar a diferença entre comércio electrónico e transacções por via electrónica. Poder-se-ia concluir que as PME estão cientes das possibilidades gerais proporcionadas pela utilização da TI, embora as transacções por via electrónica, mais específicas, estão mais distantes.

4.1.6 Embora haja conhecimento das possibilidades do comércio electrónico e muitas PME estejam na vanguarda da utilização do comércio, existem alguns problemas que ainda impedem a plena participação da maioria das PME na «sociedade do comércio electrónico». Estes problemas são de uma natureza mais geral, não se limitando especificamente às transacções por via electrónica. Não obstante, estes problemas são também relevantes para este domínio.

- As PME tendem a concentrar-se mais nos problemas imediatos. Hesitam em investir em tecnologias e procedimentos que não tenham um retorno imediato.
- Uma ausência de soluções concebidas e desenvolvidas especificamente para as PME. As PME não têm as mesmas necessidades que as empresas de maiores dimensões e, o que é pior, os consultores geralmente tendem a ser demasiado dispendiosos para as PME, pelo que estas não podem usar com facilidade as soluções existentes;
- Frequentemente, as PME não dispõem dos especialistas necessários para muitos dos pacotes de software nem para desenvolverem os seus próprios interfaces com o software normal;
- Muitas grandes empresas exigem que os seus fornecedores, para que o sejam ou continuem a sê-lo, utilizem um software específico. Este facto cria uma situação de bloqueio, pois uma PME normalmente não pode permitir-se nem lidar, financeira e tecnicamente, com a situação técnica complexa criada caso vários dos seus clientes exijam soluções específicas individuais. Tal também pode ser considerado um problema, devido à ausência de normas gerais;
- O comércio electrónico introduz um factor de economia de escala em benefício das empresas de maiores dimensões ou pode mesmo ter um efeito regressivo, como se mostrou anteriormente. As PME não podem definir as suas próprias regras. Os custos associados ao apoio são mais ou menos independentes da dimensão da empresa. Portanto, as PME poderão ter de implementar várias soluções diferentes, ao passo que a empresa de maiores dimensões só tem uma;

4.1.6.1 A Comissão tem diversas iniciativas em curso para apoiar as PME na utilização do comércio electrónico. O Comité apoia estas medidas e incentiva a Comissão a acrescentar ou aperfeiçoar iniciativas que promovam a necessidade específica que as PME têm de software e normas adaptadas.

4.1.7 O CESE chama em especial a atenção para a necessidade de incentivar nas PME o interesse por aprenderem como participar no comércio electrónico. A área do comércio electrónico e dos negócios por via electrónica está em rápida evolução. Pode valer a pena incentivar as PME a aderirem à aprendizagem ao longo da vida.

4.1.7.1 Esta observação corresponde às recomendações feitas no parecer sobre a aprendizagem ao longo da vida adoptado há não muito tempo⁽⁹⁾. Nesse parecer, o CESE recomenda o reforço dos programas de aprendizagem ao longo da vida que se dirigem a cidadãos integrados na força de trabalho, embora fazendo uma ligação imediata entre estes programas e a realização da economia baseada no conhecimento. O CESE dá especial importância à possibilidade de as PME terem acesso ao programa.

5. Observações na especialidade

5.1 Plataformas de transacções empresa-a-empresa na Internet

5.1.1 O grupo de peritos, no seu relatório final, estabeleceu uma distinção entre as diferentes formas de plataformas de transacções comerciais. O Comité concorda com a observação dos peritos de que não seria adequado concentrarem-se apenas nos mercados electrónicos. Existem muitas formas diferentes de participar na «sociedade do comércio electrónico». Empresas diferentes têm necessidades diferentes e princípios comerciais diferentes. Como constata o grupo de peritos, uma vez que a maioria dos problemas das PME se prendem com os mercados electrónicos e, em especial, com os leilões inversos, esta forma específica de plataforma de transacções empresa-a-empresa na Internet foi alvo das maiores atenções.

5.1.2 Todavia, o Comité chama a atenção para a aplicação em curso, ao nível legislativo nacional, das duas directivas sobre concursos públicos. As duas directivas permitem o desenvolvimento de novos métodos de concurso por via electrónica e, embora possamos assistir a algumas diferenças de aplicação nos diferentes países, é, evidentemente, muito valioso para as empresas que os concursos públicos incentivem a utilização de novos meios electrónicos. A Comissão lançou, também, um plano de acção para a aplicação do quadro jurídico para aquisições públicas por via electrónica, que desempenha um papel importante na familiarização das PME com o comércio electrónico.

5.1.3 O Comité concorda com a noção de que os mercados electrónicos têm potenciais específicos que seria imprudente não apoiar e congratula-se com a comunicação. No entanto, acredita que a falta de confiança, embora importante, não é o único motivo que conduz à atitude reticente das PME face aos mercados electrónicos ou, aliás, ao conceito mais geral de plataformas de transacções empresa-a-empresa na Internet.

5.1.3.1 Para o grupo de peritos, a política para as empresas pode desempenhar um papel útil ao ajudar as PME a adaptarem-se aos novos desafios das plataformas de transacções na Internet, através da promoção da transparência dos mercados, da interoperabilidade e da lealdade. O grupo de peritos considera que as autoridades públicas não deverão promover formas específicas de comércio electrónico, devendo antes permanecer neutras face aos diferentes canais de vendas e às diferentes funcionalidades das plataformas de transacções na Internet. Afirma ainda que foi identificada a necessidade de novas acções, especialmente nos domínios da sensibilização, da transparência dos mercados, da normalização e da confiança.

5.1.3.2 Na generalidade, as plataformas de transacções empresa-a-empresa na Internet têm de ser alimentadas com informações das PME. Quanto mais avançadas forem, maior necessidade haverá de normas. Estas normas estão ainda longe de estarem concluídas e, quando o forem, o software que as utilizar deverá ser adaptado às PME.

5.1.3.3 A ausência de normas não é apenas técnica, diz também respeito ao interface homem-máquina. Dada a quantidade de plataformas de transacções, aliada à questão das complexidades da existência de vários idiomas, é compreensível que as PME estejam reticentes. É necessário que os organismos de normalização, bem como a Comissão, analisem esta questão com maior profundidade, especialmente se o objectivo for o de promover o comércio fronteiriço. Não existe, também, normalização das classificações e enunciados de produtos e serviços, matéria em que o CESE apoia os esforços que o CEN/ISSS (*) está a desenvolver.

5.1.3.4 Até certo ponto, há um problema com a participação das PME em leilões electrónicos e outros mercados electrónicos devido à dimensão pretendida do concorrente. As PME têm um potencial limitado de entrega de grandes volumes ou quantidades. Especificamente nos concursos públicos, esta é uma questão que merece atenção.

5.1.3.5 Outras questões que podem impedir a utilização das plataformas de transacções na Internet são as diferentes legislações nacionais e as diferentes formas de aplicação das directivas comunitárias. É lamentável que muitas directivas permitam opções nacionais do ponto de vista da harmonização, sendo o maior problema o das assinaturas electrónicas. O Comité saúda e apoia com veemência a iniciativa da Comissão no sentido de analisar a legislação existente.

5.2 Mercados electrónicos incluindo leilões electrónicos

5.2.1 Diferentes plataformas de transacções empresa-a-empresa na Internet são adequadas a diferentes finalidades. Os mercados electrónicos tendem a promover o «preço mais baixo». Em muitos casos, este não é o factor mais importante. A entrega atempada, os custos do serviço e os custos de personalização são tão ou mais importantes. É difícil incluir estes factores em mercados electrónicos mais ou menos automatizados, o que pode explicar parte da relativamente lenta adesão às versões mais automatizadas dos mercados electrónicos.

(9) JO C 133, de 6 de Junho de 2003.

(*) Comité Europeu de Normalização/Sistema de Normalização da Sociedade da Informação (nota do tradutor).

5.2.2 Geralmente, as PME não fazem concorrência sobretudo com o «preço mais baixo», mas também com a flexibilidade e a personalização. Para as PME, a relação pessoal é importante. A utilização dos mercados electrónicos representa uma nova «cultura comercial», à qual as PME nem sempre estão adaptadas. O anonimato da Internet pode assustar as PME. Motivos psicológicos podem muito bem influir na relutância em utilizar mercados electrónicos mais avançados. Os códigos de conduta deverão ter estas circunstâncias em consideração.

5.2.3 No debate sobre as regras da concorrência para os mercados electrónicos empresa-a-empresa é mencionada a preocupação com a eventualidade de «os chamados efeitos de rede» se poderem traduzir numa posição dominante de um operador de rede. É discutível em que medida esta questão deverá ser motivo de preocupação. O risco de abuso de tal posição dominante parece ser limitado na maioria dos casos. Todavia, o Comité concorda efectivamente com que a Comissão acompanhe esta questão, por forma a constatar eventuais abusos decorrentes de um poder significativo, mas defenda veementemente que, a este respeito, não sejam introduzidos regulamentos específicos para os mercados electrónicos. A regulamentação para os mercados electrónicos deverá, tanto quanto possível, ser equivalente às regras dos mercados tradicionais. As regras e as directivas deverão ser neutras em relação à tecnologia e aos mecanismos de prestação de serviços.

5.3 *Confiança*

5.3.1 O Comité apoia a Comissão relativamente ao incentivo aos intervenientes para adoptarem ou reverem códigos de conduta. Também pretende apoiar as ideias avançadas pelo grupo de peritos no tocante à utilização de uma lista de verificação.

5.3.2 Na comunicação (página 4), a Comissão observa que muitas empresas podem sentir dificuldade em «distinguir entre uma mutação do poder do mercado que deve ser aceite por razões económicas e práticas desleais que não respeitam as disposições legais ou os códigos de conduta». Quando são introduzidos novos modelos comerciais, é frequentemente necessário algum tempo para que o mercado se adapte. A observação da Comissão é certamente válida, devendo pôr-se

mais a tónica na explicação dos novos mecanismos do mercado.

5.3.3 Embora alguns fornecedores possam ter uma atitude negativa face aos leilões inversos, este é certamente um instrumento de grande potencial para produtos básicos ou primários (produtos extremamente bem definidos, com um baixo conteúdo de serviços e pouca possibilidade de criação de marcas). O Comité concorda com a Comissão em que deverão existir regras mais estritas para este tipo de leilões, sejam sob a forma electrónica ou por qualquer outro meio.

5.3.4 A questão da confiança tem muitas vertentes:

- confiança no conceito de mercado, que é benéfico para a minha empresa;
- o mercado específico como tal, sendo o «melhor» mercado para o meu objectivo;
- confiança em que não existe «texto em letras miudinhas» (regras ocultas);
- confiança nas regras do mercado e confiança em que as regras são seguidas por todos os intervenientes;
- confiança na tecnologia de apoio, incluindo a segurança;
- confiança no acesso às informações pertinentes sobre o comprador ou o vendedor;
- confiança em que as vertentes relevantes são as que definem o resultado.

Estas e outras vertentes da confiança deverão ser tomadas em consideração.

5.4 Em síntese, o Comité não discorda em nada de importante das conclusões da comunicação. Todavia, considera, de facto, essencial que se tenha em mente que este é um passo importante, ou mesmo necessário, para promover a utilização das plataformas de transacções empresa-a-empresa na Internet e, especificamente, dos mercados electrónicos, embora não seja o único passo necessário. As normas, o software adequado, a sensibilização e a legislação nacional e comunitária são outros pontos relevantes.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela vigésima nona vez a Directiva 76/769/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (substâncias classificadas como cancerígenas, mutagénicas ou tóxicas para a produção)»

COM(2004) 638 final — 2004/0225 (COD)

(2005/C 255/05)

Em 28 de Outubro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 16 de Março de 2005, sendo relator David SEARS.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Presentemente, as propostas da Comunidade Europeia que visam proteger a saúde pública e o ambiente centram-se em três instrumentos legislativos de longa data relativos à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (Directiva do Conselho 67/548/CEE de 27 de Junho de 1967), à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas (Directiva do Conselho 88/379/CEE de 7 de Junho de 1988, substituída pela Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho 99/45/CEE de 31 de Maio de 1999) e à colocação no mercado e utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (Directiva do Conselho 76/769/CEE de 27 de Julho de 1976).

1.2 Estas directivas têm sido mantidas e ampliadas ao longo dos anos através de outras directivas CEE e CE que alteraram o seu conteúdo legislativo e da adaptação ao progresso técnico dos diversos anexos que, entre outros aspectos técnicos, definem os ensaios de laboratório a efectuar, contêm indicações pormenorizadas quanto às frases de risco e de segurança a utilizar e referem as identidades químicas, número CAS, número CE, número de índice e aplicações das substâncias em questão.

1.3 As directivas, com as alterações que lhes foram introduzidas, visam igualmente salvaguardar o Mercado Interno das substâncias e preparações em questão, devendo, portanto, manter a coerência entre si e com outros instrumentos legislativos relativos a sectores específicos (por exemplo, pesticidas ou cosméticos) ou de apoio a programas de acção específicos (por exemplo, os planos de acção da UE de luta contra o cancro).

1.4 A proposta em apreço, que constitui a vigésima nona alteração à Directiva do Conselho 76/769/CEE, aplica e é a consequência lógica daquela que é também (por coincidência) a vigésima nona adaptação ao progresso técnico da Directiva do

Conselho 67/548/CEE através da Directiva da Comissão 2004/73/CE de 29 de Abril de 2004.

1.5 As adaptações ao progresso técnico constantes da Directiva da Comissão 2004/73/CE incluem actualizações do Anexo I da Directiva do Conselho 67/548/CEE no que respeita à classificação, embalagem e rotulagem de substâncias específicas, de forma a reflectir os dados científicos mais recentes, e do Anexo V da mesma directiva, a fim de alterar os métodos de determinação das propriedades físico-químicas, da toxicidade e da ecotoxicidade das substâncias e preparações, com o objectivo de reduzir ao mínimo o número de animais utilizados para fins experimentais.

1.6 A Directiva da Comissão 2004/73/CE, que introduz estas alterações, foi publicada em Abril de 2004 (JO L152, pág. 1-311). Diversas substâncias foram classificadas ou reclassificadas como cancerígenas, mutagénicas ou tóxicas (CMR ou substâncias c/m/r). Nela se afirma que as medidas previstas são conformes com o parecer do Comité para a Adaptação ao Progresso Técnico das directivas que visam a eliminação dos entraves técnicos ao comércio no sector das substâncias e preparações perigosas. Em tais casos, não é exigido o parecer prévio do Parlamento Europeu ou do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta da Comissão.

1.7 Nos termos da anterior Directiva do Conselho 94/60/CE (décima quarta alteração da Directiva do Conselho 76/769/CEE), as substâncias c/m/r não podem ser utilizadas em substâncias ou preparações colocadas no mercado para venda ao público em geral. Decorre desta disposição a necessidade de uma medida de aplicação, ou seja, a proposta em apreço, a fim de inserir estas substâncias no Anexo I da Directiva do Conselho 76/769/CEE. De acordo com o artigo 95.º do Tratado, neste caso é aplicável o procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu. O Comité Económico e Social Europeu deve ser consultado.

1.8 Em 2004, a Comissão consultou diversas organizações representativas das partes interessadas, incluindo o CEFIC, a CONCAWE, a Eurometaux e o BEUC (que representam as indústrias química, petrolífera, metalúrgica e da borracha na Europa), bem como peritos dos Estados-Membros.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 A proposta introduz no apêndice do Anexo I da Directiva do Conselho 76/69/CEE 346 entradas contendo substâncias recém-classificadas ou reclassificadas ao abrigo da Directiva 2004/73/CE da Comissão. Todavia, 304 destas entradas contêm substâncias que já se encontravam sujeitas a uma restrição de venda ao público em geral, por já anteriormente terem sido classificadas como substâncias c/m/r das categorias 1 ou 2. Assim sendo, apenas 42 destas entradas dizem respeito a substâncias que estarão sujeitas, pela primeira vez, à restrição de venda ao público em geral.

2.2 Muitas das 42 substâncias que estarão sujeitas, pela primeira vez, à restrição de venda ao público em geral são utilizadas como matérias-primas, produtos intermédios da síntese orgânica ou para aplicações profissionais específicas. Das consultas efectuadas não se concluiu que sejam utilizadas em substâncias ou preparações colocadas no mercado para venda ao público em geral, nem que haja necessidade de derrogações.

2.3 Das 304 substâncias ora reclassificadas, 145 passarão de substâncias cancerígenas da categoria 2 para substâncias cancerígenas da categoria 1, o que exigirá duas correcções para cada substância (incluí-la na nova categoria e suprimi-la da categoria anterior). São também necessárias diversas alterações às «Notas» que acompanham cada uma das entradas.

2.4 A proposta tem por objectivo salvaguardar o Mercado Interno e, ao mesmo tempo, assegurar um elevado nível de protecção da saúde dos consumidores e do ambiente. Estima-se que os custos serão reduzidos, devido à utilização limitada destas substâncias pelo público em geral. Porém, uma vez que a utilização de substâncias c/m/r pelo público em geral não pode ser adequadamente controlada através de outras medidas, a restrição de venda proposta é a única abordagem possível

2.5 Os Estados-Membros disporão de doze meses a contar da data de entrada em vigor da directiva para adoptar e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à mesma.

3. Observações na generalidade

3.1 A exemplo das anteriores alterações à Directiva do Conselho 76/769/CEE, a proposta em exame diz respeito a substâncias, neste caso em elevado número, que não estão relacionadas entre si e que incluem: cadeias de hidrocarbonetos de

petróleo, pesticidas e fungicidas, produtos químicos industriais em geral e, ainda, matérias-primas e produtos intermédios orgânicos e inorgânicos.

3.2 Todavia, e contrariamente a outras alterações recentes, não se trata de legislação primária aplicável a tais produtos. A proposta é apenas uma consequência necessária das alterações à sua classificação e rotulagem já propostas e aplicadas ao abrigo da Directiva do Conselho 2004/73/CE. A questão das eventuais preocupações quanto à validade da classificação devia, pois, ter sido tratada mais cedo, não sendo possível reexaminá-la nesta fase.

3.3 Contudo, a Comissão verificou, na medida do possível, que as restrições de venda ao público em geral decorrentes da classificação ou reclassificação como substâncias c/m/r não aumentarão de forma significativa os custos a suportar pelos fabricantes. As consultas directas realizadas junto da CONCAWE (indústria petrolífera) quanto às cadeias de hidrocarbonetos de petróleo e junto do CEFIC (indústria química) quanto aos dois ftalatos (BBP e DIPP) constantes da lista corroboram esta conclusão.

3.4 No que respeita aos pesticidas e fungicidas indicados pelas suas denominações comuns (benomilo, azafenidina, dinocape, linurão) e aos químicos inorgânicos (cloreto de cádmio), é mais difícil confirmar que não haverá impacto, em virtude da falta de informação sobre os eventuais fabricantes europeus. A pesquisa na Internet revela que, na maior parte dos casos, os perigos são já bem conhecidos, partindo-se do princípio de que os produtos podem ser retirados da venda ao público em geral sem consequências negativas para os utilizadores, ou seja, já existem substitutos adequados.

3.5 A proposta realça ainda algumas dificuldades gerais de compreensão e aplicação da actual legislação da UE relativa às chamadas «substâncias». Muitas das «substâncias» elencadas na proposta e constantes do inventário inicial EINECS das «substâncias existentes» estão adequadamente classificadas como «substâncias UVCB», ou seja, misturas complexas de composição conhecida ou desconhecida, tal como definidas num trabalho académico publicado em 1999 e posteriormente referido numa nota de pé-de-página a páginas 18 do «Manual de decisões para aplicação das sexta e sétima alterações à Directiva 67/548/CEE», publicado pelo Gabinete Europeu de Produtos Químicos em 2002. Não se trata certamente daquilo que geralmente se entende por substâncias simples. Acresce que, neste caso específico, poucas delas são actualmente comercializadas. Isto corrobora a opinião expressa pela Comissão, quando a lista EINECS foi publicada pela primeira vez, de que o EINECS inflacionara o número de substâncias significativas do ponto de vista comercial multiplicando-o por quatro, isto é, havia nessa

altura cerca de 25 000 «substâncias» efectivamente colocadas no mercado em quantidades significativas. Presumivelmente, algumas delas já terão sido substituídas pelas cerca de 5 000 «novas substâncias» constantes do inventário EINECS — com problemas de definição e de identificação semelhantes —, o que dá o número redondo de 30.000 substâncias efectivamente colocadas no mercado em 2005, mais comportável do que as 100.000 frequentemente referidas. Colocam-se, ainda assim, questões relativas ao acesso do público e dos profissionais aos dados já recolhidos (mas não regularmente actualizados) sobre, pelo menos, metade destas substâncias, e as autoridades competentes dos Estados-Membros têm dificuldade em definir se se trata de uma substância «já existente» ou «nova» e qual o procedimento de regulamentação a adoptar.

3.6 Dado que a proposta conhecida por «REACH» integra a legislação existente, nela se baseia e com ela apresenta diversos pontos de contacto, a questão das preocupações acima referidas deveria ter sido tratada logo que possível. É provável que sejam necessários recursos adicionais, que deverão ser disponibilizados no mais curto prazo.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE concorda com as limitações de colocação no mercado e de utilização previstas na proposta, que constituem consequências necessárias e desejáveis de decisões em matéria de classificação, embalagem e rotulagem já adoptadas pelos serviços da Comissão conjuntamente com peritos dos Estados-

-Membros e após consulta dos fornecedores e outras partes interessadas.

4.2 Todavia, e a exemplo de anteriores alterações à Directiva do Conselho 76/769/CEE, o CESE lamenta que produtos não relacionados entre si sejam objecto do mesmo documento. Se as circunstâncias mudarem, poderão ser necessárias alterações específicas e continuadas para adaptação às condições externas, o que não favorece uma governação adequada, tempestiva, eficaz e, acima de tudo, transparente.

4.3 A natureza complexa e aparentemente aleatória das listas de substâncias que constam do Anexo da proposta em apreço e da Directiva do Conselho 2004/73/CE aconselha a que se tenha agora em atenção a melhoria da qualidade e disponibilidade dos dados existentes antes da inclusão de elevado número de novos dados. Se for possível melhorar o sistema, utilizando a melhor tecnologia e as melhores técnicas de difusão dos dados, as vantagens da proposta REACH em termos de recolha e partilha de dados pertinentes para a protecção da saúde humana e do ambiente serão mais evidentes.

4.4 Pretende-se também que a proposta REACH simplifique o actual sistema e, dessa forma, traga vantagens para todas as partes interessadas. Existe, seguramente, margem de manobra para tal. Acima de tudo, a proposta REACH, qualquer que seja a sua formulação, não deve complicar um processo já de si complexo e, pelo menos neste caso, opaco.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras relativas às quantidades nominais dos produtos pré-embalados, revoga as Directivas 75/106/CEE e 80/232/CEE do Conselho e altera a Directiva 76/211/CEE do Conselho

COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Em 20 de Dezembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Março de 2005, sendo relatora **Madi SHARMA**.

Na 416.ª reunião plenária, de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 A primeira legislação comunitária sobre gamas de tamanhos para os produtos pré-embalados ⁽¹⁾ data de 1975. Inclui regulamentação, quer para os requisitos metrológicos ⁽²⁾, quer para as gamas de tamanhos para líquidos. Dez anos mais tarde, e no âmbito do exercício SLIM-IV (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), uma equipa composta por membros nomeados pelos Estados-Membros e por representantes das partes interessadas identificadas pela Comissão, pelo Conselho e por peritos independentes elaborou recomendações sobre a legislação relativa aos tamanhos das embalagens ⁽³⁾:

«Estas directivas foram estudadas pela equipa SLIM devido à sua complexidade (cerca de 40 produtos abrangidos, complexidade de certas gamas de valores, etc.), à evolução dos padrões de consumo e das preferências durante o período intermédio e às reservas quanto à adequação de manter este tipo de legislação. Além disso, as sucessivas alterações das directivas e um alargamento do âmbito da directiva de 1975 relativa à pré-embalagem tornaram problemática a aplicação do corpo da legislação. A aplicação das directivas mostrou-se difícil, nomeadamente devido à variedade de regras e práticas aplicadas às gamas: certas gamas eram obrigatórias (p. ex., vinho), enquanto outras continuavam a ser facultativas. Além disso, os Estados-Membros mantinham o direito de fixar gamas a nível nacional, dado o carácter facultativo das regras comunitárias. A variedade de regras levou à compartimentalização em diferentes mercados nacionais, na Comunidade Europeia. Por outro lado, o aparecimento de novos formatos de embalagem e de novos produtos e a sua classificação no sistema de gamas existente tenderam a exacerbar uma situação já confusa.»

2. Antecedentes

2.1 Nos anos sessenta, nos primórdios da Comunidade Europeia, as disposições nacionais díspares no domínio das

quantidades nominais ⁽⁴⁾ dos produtos pré-embalados (dimensões das embalagens e garrafas) foi um obstáculo considerável à livre circulação de mercadorias entre Estados-Membros. Por isso procedeu-se a uma harmonização das dimensões através de regulamentação comunitária.

2.2 Ao mesmo tempo, havia o cuidado de não impor estas novas normas às empresas que operavam unicamente nos mercados nacionais e não tencionavam exportar para outros Estados-Membros. A regulamentação de harmonização era, pois, facultativa, ou seja, os Estados-Membros adoptam as disposições comunitárias, mas têm a faculdade de manter em vigor a legislação nacional no mercado nacional. Só os produtos conformes à legislação comunitária podiam gozar de liberdade de circulação.

2.3 Para alguns produtos (por exemplo, vinho e bebidas espirituosas), houve uma harmonização total: as dimensões comunitárias passaram a ser obrigatórias para todos os operadores e todas as variantes nacionais foram suprimidas.

2.4 Nas últimas décadas, o sector da embalagem mudou profundamente — ocorreram alterações demográficas, as famílias tornaram-se menos numerosas, aumentou o consumo de doses individuais, aumentou o bem-estar e os consumidores tornaram-se mais exigentes, o que originou um crescimento da procura de uma grande variedade de embalagens e produtos. Além disso, os supermercados e os hipermercados transformaram-se nos principais pontos de abastecimento dos consumidores e a procura de novas soluções por parte destes últimos pressionou os operadores do sector a serem mais inovadores e competitivos no mercado mundial.

⁽¹⁾ Pré-embalagem é o conjunto de um produto e da embalagem individual na qual é pré-embalado para distribuição no consumidor final.

⁽²⁾ Os requisitos metrológicos dizem respeito ao controlo da quantidade contida na embalagem por forma a garantir que o consumidor adquire a quantidade realmente indicada na embalagem.

⁽³⁾ COM(2000) 56 final, pp. 9-11 e 21-22.

⁽⁴⁾ As quantidades nominais (peso ou volume) do conteúdo das embalagens consistem no peso ou no volume nelas indicados, isto é a quantidade do produto que a embalagem é suposta conter. Os conteúdos efectivos das embalagens são as quantidades (peso ou volume) que de facto contêm (Directiva do Conselho 76/211/EEC; JO L 46, 21/02/1976).

2.5 As disposições legislativas sobre tamanhos de pré-embalagens foram codificadas por novos instrumentos jurídicos referentes à protecção do consumidor. A legislação respeitante à defesa do consumidor visa proibir práticas desleais entre empresas e consumidores e instaurou, em especial, um sistema coerente e adequado de informação dos consumidores por meio da rotulagem e da comparação dos preços por unidade de medida, razão por que a actual legislação sobre os tamanhos de pré-embalagem parece ser contraproducente.

2.6 No âmbito de SLIM-IV, uma equipa composta por membros nomeados pelos Estados-Membros e por representantes das partes interessadas identificadas pela Comissão foi incumbida de examinar a legislação relativa aos tamanhos das embalagens e sobre ela fornecer indicações. A necessidade de proceder a uma revisão foi posteriormente confirmada quando o Tribunal de Justiça Europeu deliberou, no acórdão *Cidrerie-Ruwet* ⁽⁵⁾ que a «jurisprudência *Cassis de Dijon*» era igualmente aplicável, ou seja, os Estados-Membros ficam obrigados a acolher nos seus mercados todos os produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro, salvo exigências imperativas de carácter público. O Tribunal indicava que dificilmente se poderia invocar motivos deste tipo no caso das dimensões das embalagens.

2.7 As recomendações formuladas aquando do exame deram origem a um documento de trabalho, sobre o qual a DG Empresa organizou, entre 8 de Novembro de 2002 e 31 de Janeiro de 2003, uma consulta pública na Internet, em 11 línguas, dirigida a consumidores, produtores e retalhistas. Posteriormente foi feita uma avaliação de impacto e elaborada uma proposta de directiva que estabelece as regras relativas às quantidades nominais dos produtos pré-embalados, revoga as Directivas 75/106/CEE ⁽⁶⁾ e 80/232/CEE ⁽⁷⁾ do Conselho e altera a Directiva 76/211/CEE ⁽⁸⁾ do Conselho.

2.8 Os principais instrumentos legislativos da protecção do consumidor são:

a Directiva 2000/13/CE relativa à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (artigo 2.º); a Directiva 84/450/CEE relativa à publicidade enganosa (com as alterações introduzidas pela Directiva 97/55/CE para incluir a publicidade comparativa), que será alterada pela proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno [COM(2003) 356 final, de 18.6.2003]; e a Directiva 98/6/CE relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos no consumidor (preços por litro/quilograma): afixação obrigatória do preço unitário dos produtos à venda em supermercados.

3. Objectivos

3.1 A nova directiva revoga as disposições sobre dimensões e impede os Estados-Membros de imporem a sua própria legis-

⁽⁵⁾ Processo C-3/99, de 12 de Outubro de 2000, *Cidrerie Ruwet SA* contra *Cidre Stassen SA* e *HP Bulmer Ltd*.

⁽⁶⁾ Directiva 75/106/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em volume de certos líquidos em pré-embalagens.

⁽⁷⁾ Directiva 80/232/CEE do Conselho, de 15 de Janeiro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às gamas de quantidades nominais e de capacidades nominais admitidas para certos produtos em pré-embalagens.

⁽⁸⁾ Directiva 76/211/CEE do Conselho, de 20 de Janeiro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em massa ou em volume de certos produtos em pré-embalagens.

lação nos respectivos mercados nacionais, que difere das normas comunitárias. As únicas excepções (à parte as quantidades muito pequenas e as mercadorias a granel) são as normas comunitárias respeitantes aos vinhos e bebidas espirituosas, ao açúcar branco e ao café solúvel. Uma ulterior excepção são os aerossóis que continuarão a ser regidos pela actual legislação sobre protecção dos consumidores a título da regulamentação em matéria de saúde e segurança. Todavia, os aerossóis serão futuramente regulados por uma nova directiva, actualmente em fase de revisão, após o que deixarão o âmbito de aplicação da directiva sobre as quantidades mínimas em matéria de embalagem.

3.2 A proposta em apreço diz respeito unicamente à legislação sobre «gammas de tamanhos/quantidades» e não aos requisitos metroológicos, que serão objecto de uma outra proposta.

3.3 A proposta em exame visa:

- promover a competitividade de acordo com a política empresarial, encorajando as empresas e a inovação de produtos e processos;
- facilitar o acesso aos mercados abolindo potenciais entraves à competitividade no mercado interno;
- acabar com a discriminação derivada das dimensões nacionais de que sofrem os produtores de embalagens nacionais devido à concorrência que lhes é feita no mercado nacional pela existência de formatos diferentes que eles próprios não têm o direito de utilizar;
- autorizar as pequenas e médias empresas a reduzir custos realizando economias de escala em matéria de produção, tanto para o consumidor nacional como para as exportações;
- manter um elevado grau de protecção do consumidor por via de legislação que proíba práticas desleais das empresas;
- oferecer maior escolha ao consumidor na medida em que os produtores podem reagir imediatamente à evolução dos gostos e da procura, e adaptar-se às necessidades dos retalhistas que devem otimizar o espaço de exposição dos produtos;
- garantir um sistema coerente e suficiente de informação dos consumidores por meio de rotulagem. A indicação dos preços por quilo ou litro dá ao consumidor a possibilidade de comparar rapidamente os preços dos produtos acondicionados em diferentes tipos de embalagens. Isto está em conformidade com a posição do Tribunal de Justiça Europeu, que toma por referência o «consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e perspicaz».

3.4 A regulamentação ambiental não tem qualquer influência nos tamanhos das embalagens e vice-versa. A regulamentação ambiental deveria manter-se em vigor e a proposta não deveria impedir a aplicação integral e correcta da legislação em matéria de ambiente, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de reduzir ao mínimo as embalagens para evitar a acumulação de resíduos.

3.5 Tendo em conta a duração média dos ciclos de investimento para os equipamentos de embalagem, previu-se um prazo de 20 anos para a desregulação, a fim de que a indústria se possa adaptar à nova situação.

4. Observações na especialidade

4.1 As quantidades nominais dos produtos em pré-embalagens, entendendo-se por nominal o volume especificado na embalagem, e por quantidade o volume real contido na mesma, são determinados unicamente pelas dimensões quantitativas dos recipientes ou embalagens em termos de conteúdo. O Comité acolhe com agrado o exame iminente da quantidade metrológica (controlo do conteúdo efectivo) que constitui uma prioridade importante para o consumidor e a indústria europeia.

4.2 O CESE felicita a Comissão pela consulta pública e o diálogo com as partes interessadas e observa que diversos sectores foram tidos em conta, como o dos vinhos e bebidas espirituosas, do açúcar e do café. Competitividade e inovação acrescidas são essenciais para a indústria europeia e a iniciativa SLIM IV contribui para este objectivo.

4.2.1 A CEPS (Organização Europeia de Bebidas Espirituosas) enviou os seus comentários à Comissão, tendo focado especialmente as questões de defesa dos consumidores, o preço por unidade e possível abolição, dentro de 20 anos, de legislação sobre bebidas espirituosas e assinalado com justeza que esta legislação devia ser revista no prazo de 20 anos.

4.3 No que diz respeito à água mineral, a directiva deveria indicar expressamente uma capacidade volumétrica máxima de 10 litros, pois que certos dados indicam que acima deste volume a qualidade da água mineral se pode deteriorar e constituir um risco para a saúde dos consumidores.

4.4 A nova directiva oferece maiores potencialidades em termos de inovação, prospecção de mercado e oportunidades de desenvolvimento, facultando desta forma ao consumidor maior escolha e variedade de produtos.

4.5 Contudo, convém referir que a indicação do preço por unidade de medida não é prática corrente em toda a Europa e que muitas vezes aparece em caracteres pequenos nas etiquetas das prateleiras. A dimensão dos caracteres utilizados para indicar o preço por unidade de medida é fixado a nível nacional e, em muitos casos, continua a não ser claro para o consumidor. Isto não simplifica os problemas que defrontam os cegos, deficientes visuais, analfabetos ou pessoas de língua estrangeira, sobretudo quem está habituado a comprar o mesmo produto num tamanho estandardizado.

4.6 As associações de consumidores fizeram notar que os consumidores podem ser confundidos por excessivas variações nos tamanhos das embalagens ou por embalagens que podem não ser enganadoras, mas que ainda dão a ideia de maior conteúdo. Uma rotulagem clara e legível, com indicação de preço por unidade e as dimensões da embalagem, a par do permanente acompanhamento de legislação sobre embalagens enganadoras, resolverão o problema. Deveria também insistir-se em acção imediata quando há violação da legislação sobre defesa do consumidor ou quando esta legislação não existe. O que, aliás, deve ser examinado na perspectiva da revisão do controlo metrológico

4.7 As associações de consumidores temem muito que, a pretexto dos novos formatos, a liberalização das dimensões descambe no aumento dos preços dos produtos, à semelhança do que aconteceu com a introdução do euro (zona Euro) e a passagem ao sistema métrico (UK). O Comité insta para que, no âmbito do controlo interno, as variações nas dimensões dos produtos sejam postas em relação com as eventuais variações dos preços unitários do produto aquando da recolha dos dados estatísticos.

4.8 Se bem que a legislação ambiental vigente não incida na directiva, é provável que a proliferação dos tamanhos mais pequenos redunde no aumento do volume das embalagens e, por conseguinte, dos resíduos.

4.9 É imperioso realizar os objectivos da directiva relativa a resíduos de embalagens independentemente da existência ou não de regulamentação sobre a dimensão das embalagens. Há que fazer chegar esta mensagem a todos os Estados-Membros e à indústria do sector, dizendo claramente aos consumidores que exijam dos retalhistas menos embalagens.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa de incentivo ao sector audiovisual europeu (MEDIA 2007)»

(COM(2004) 470 final — 2004/0151 (COD))

(2005/C 255/07)

Em 9 de Setembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 157.º e do n.º 4 do artigo 150.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 21 de Março de 2005, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 133 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução: Sumário da proposta

1.1 A Comissão, com a presente proposta (COM(2004) 470 final, de 14/07/2004) pretende dar continuidade aos Programas Media Plus ⁽¹⁾ e Média Formação ⁽²⁾, tomando em consideração os resultados da respectiva avaliação intercalar em conjugação com a acção preparatória «I2I Audiovisual: Crescimento e Audiovisual» ⁽³⁾, os resultados da ampla consulta pública realizada entre Maio e Agosto de 2003, e a análise de impacto com avaliação *ex ante* de Julho de 2004 ⁽⁴⁾.

1.2 Considerando que o sector audiovisual é um elemento estruturante da cidadania e da cultura europeias e pode desempenhar um papel ímpar na construção da identidade cultural europeia, a Comissão constata, no entanto, que o referido sector se acha fragmentado o que, embora traduzindo a essencial diversidade cultural, tem impedido a indústria europeia do audiovisual de ser verdadeiramente competitiva com a produção não europeia, quer no mercado interno da União, quer a nível do mercado mundial.

1.3 Com o Programa Media 2007, a Comissão pretende contribuir para estimular o investimento privado do sector audiovisual, por forma a que as empresas respectivas, em particular as PME, ganhem em competitividade e solidez financeira, utilizando a experiência adquirida nos anteriores programas.

1.4 No intuito de desenvolver sinergias e de evitar duplicações e entraves burocráticos, a Comissão aposta num programa único, que intervenha nas fases de pré-produção e de pós-produção, dando um ênfase especial à distribuição à escala europeia.

1.5 Os objectivos específicos do programa são, em síntese:

A) Na fase de pré-produção

I- Aquisição e aperfeiçoamento das competências no domínio audiovisual

- a) Reforçar as competências dos profissionais europeus do sector;
- b) Melhorar a dimensão europeia das acções de formação.

II- No que se refere ao desenvolvimento

- a) Apoiar projectos de produção independentes;
- b) Apoiar a elaboração de planos de financiamento para empresas e projectos de produção europeus.

B) Na fase de pós-produção

I- No que se refere à distribuição e difusão

- a) Reforçar o sector da distribuição europeia, encorajando os distribuidores a investir na co-produção, na aquisição e na promoção de filmes europeus não nacionais e a delinear estratégias coordenadas de comercialização;
- b) Melhorar a circulação de filmes europeus não nacionais nos mercados europeu e internacional;
- c) Promover a difusão transnacional das obras audiovisuais europeias de produtoras independentes;
- d) Apoiar a digitalização das obras audiovisuais europeias;
- e) Incitar as salas e explorar as possibilidades oferecidas pela distribuição em formato digital.

⁽¹⁾ Decisão 2000/821/CE do Conselho de 20.12.2000, in JO L 13 de 13/01/2001.

⁽²⁾ Decisão 163/2001/CE do PE e do Conselho de 19/01/2001, in JO L 26 de 27/01/2001.

⁽³⁾ COM(2003) 725 final de 24/11/2003 e COM(2003) 802 final de 18/12/2003.

⁽⁴⁾ SEC(2004) 955 de 14/07/2004.

II- No que se refere à promoção

- a) Melhorar a circulação das obras audiovisuais europeias;
- b) Melhorar o acesso do público europeu e internacional às obras audiovisuais europeias;
- c) Encorajar acções comuns entre organismos nacionais de promoção de filmes e de programas audiovisuais;
- d) Encorajar acções de promoção do património cinematográfico e audiovisual europeu.

C) Apoiar projectos-piloto nos domínios susceptíveis de ser influenciados pela introdução e utilização das novas tecnologias de informação e comunicação

1.6 Em anexo à proposta, a Comissão desenvolveu detalhadamente cada um dos objectivos operacionais, subdividindo-os e concretizando, para cada um deles, as acções a realizar, as modalidades da sua execução, os instrumentos a utilizar e os meios financeiros alocados a cada uma. Entre as formas de execução das acções destaca-se a criação, em novos moldes, de uma rede de Media Desks e de Antenas Media, com um largo inventário de competências e atribuições.

1.7 A proposta conclui com um detalhado orçamento escalonado ao longo dos 7 anos do programa, com a dotação financeira para a execução do programa fixada em 1 055 milhões de euros, identificando todos os meios financeiros alocados a cada acção e a cada medida previstas.

2. Antecedentes

2.1 Como se deixou referido, a presente proposta prossegue o caminho encetado pelos Programas Media (1991-1995) ⁽⁵⁾, Media II — Desenvolvimento e Distribuição (1996-2000) ⁽⁶⁾, Media Plus ⁽⁷⁾, Media Formação ⁽⁸⁾, e Media Formação (2001-2005) ⁽⁹⁾, agora reunidos num só programa.

2.2 Importa, a propósito, recordar as principais conclusões dos pareceres que, sobre estes programas, foram adoptados pelo CESE.

2.2.1 No seu parecer sobre as propostas MEDIA II — Formação (1996-2000) e MEDIA II — Desenvolvimento e Distribuição (1996/2000) ⁽¹⁰⁾ (COM(1994) 523 final), o CESE concluía chamando a atenção para a necessidade de ser «reduzido o risco de dispersão dos recursos» e serem definidos «de antemão critérios de actuação que favoreçam a optimização dos programas e respectivos financiamentos», para além de deverem «ser melhor definidos todos os critérios e instrumentos que possam favorecer a exacta identificação dos temas susceptíveis de financiamento e o máximo de transparência das acções».

⁽⁵⁾ Cf. Decisão 90/685/CEE do Conselho de 21/12/1990 in JO L 380 de 31/12/1990.

⁽⁶⁾ Decisão 95/563/CE do Conselho de 10 de Julho de 1995 in JO L 321 de 30/12/1995.

⁽⁷⁾ Decisão 2000/821/CE do Conselho de 20/12/2000 in JO L 13 de 17/01/2001.

⁽⁸⁾ Decisão 95/564/CE do Conselho de 22/12/1995 in JO L 321 de 30/12/1995.

⁽⁹⁾ Decisão 163/2001/CE do PE e do Conselho de 19/01/2001 in JO L 26 de 27/01/2001.

⁽¹⁰⁾ JO C 256 de 2/10/1995.

⁽¹¹⁾ JO C 168 de 16/06/2000.

2.2.2 No seu parecer sobre as propostas MEDIA FORMAÇÃO (2001/2005) e MEDIA PLUS — Desenvolvimento, Distribuição e Promoção (2001-2005) ⁽¹¹⁾ (COM (1999/658 final), o CESE, apoiando embora as propostas da Comissão, lamentava que as mesmas não tivessem «tido em consideração que a importância da indústria audiovisual não radica unicamente na sua dimensão empresarial, mas também na qualidade de veículo promotor da nova cultura e dos novos valores democráticos».

2.2.3 Sublinhava, também, a necessidade de ser efectuada «uma avaliação dos efeitos que a aplicação (das medidas propostas poderia) gerar em matéria de emprego» e recomendava que tais medidas deveriam fomentar «de forma activa uma maior participação das mulheres e o reforço da sua presença no sector».

2.2.4 O CESE reconhecia, ainda, a falta de incentivo de «acesso ao mercado para as empresas independentes europeias» e de «acesso do público ao património audiovisual europeu», designadamente através da sua digitalização, sugeria a conveniência do desenvolvimento de «projectos-piloto no quadro do eEuropa», mostrando-se partidário da «promoção da legendagem» e, lamentando a exiguidade dos meios alocados, reiterava a proposta da criação de uma Agência Europeia da Sociedade de Informação «que contribuisse para a coordenação das várias iniciativas no campo da convergência multimédia» e julgava conveniente a criação de um Fundo de Garantia como forma de promoção do sector audiovisual ⁽¹²⁾.

2.2.5 Finalmente, no seu parecer sobre as propostas de regulamento e de decisão tendentes a prorrogar até 2006 os Programas Media Formação e Media Plus ⁽¹³⁾ (COM(2003) 188 final e COM(2003) 191 final), o CESE, sem deixar de criticar o facto de a Comissão não ter sido capaz de, atempadamente, ter apresentado os novos programas plurianuais para o audiovisual:

- i. salientou a manifesta insuficiência dos meios alocados para os objectivos propostos, sobretudo em face do alargamento;
- ii. recomendou que os apoios previstos pelo programa fossem mais direccionados para as PME e, em particular, para as inúmeras microempresas do sector, incluindo os mecanismos de financiamento privados e os auxílios provenientes do BEI, tal como a iniciativa «Crescimento e Audiovisual: Audiovisual i2i»;
- iii. salientou a importância dos Media Desks como interface com os beneficiários do programa no plano nacional;
- iv. e reafirmou algumas considerações estratégicas formuladas no seu parecer de 27 de Abril de 2000.

⁽¹²⁾ JO C 204 de 15/07/1996.

⁽¹³⁾ JO C 10 de 14/01/2004.

2.3 Na apreciação que se fará da proposta ora em análise, não deixará de se ter presente o teor das observações e recomendações referidas, no intuito de verificar em que medida elas foram tomadas em linha de conta ou se ainda mantém actualidade.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão a qual acolhe, em larga medida, várias das sugestões e recomendações do CESE constantes de anteriores pareceres.

3.2 É o caso, designadamente, de o novo programa proceder a uma simplificação estrutural da intervenção comunitária para o sector audiovisual por via da instituição de um único programa integrado que intervém nas fases de pré-produção e de pós-produção (MEDIA 2007), em substituição dos dois programas actuais (MEDIA Plus e MEDIA Formação).

3.3 É também a circunstância de o novo programa ter em atenção prioridades horizontais anteriormente salientadas pelo CESE, tais como:

- i. a consideração do valor cultural do património cinematográfico e audiovisual europeu nas acções propostas;
- ii. o reforço das estruturas de produção das PME;
- iii. a redução dos desequilíbrios entre países com elevada capacidade de produção e os países com reduzida capacidade de produção ou de área linguística restrita e, por fim;
- iv. a necessidade de o novo programa ter em consideração os desenvolvimentos do mercado no que se refere ao emprego da tecnologia digital;
- v. o fomento da dobragem e legendagem na distribuição e difusão das obras audiovisuais europeias.

3.4 O CESE constata ainda, e saúda igualmente, o modo criterioso e bem sistematizado como o projecto do programa está concebido, em particular a forma como está elaborado o seu anexo relativo ao orçamento e impacto financeiro.

3.5 Nota o CESE, ainda, que na Exposição de Motivos, a Comissão não terá podido, como seria sua intenção, explicitar de forma mais desenvolvida o papel da indústria, para o desenvolvimento sustentado do sector audiovisual e cinematográfico europeu enquanto vector relevante para a expressão de uma cidadania e cultura europeias. No entanto, para o CESE é essencial que sejam sempre salvaguardados os valores culturais europeus e garantida a diversidade e o pluralismo em todos os meios audiovisuais, devendo esta preocupação estar presente em todas as iniciativas da Comissão no âmbito do presente programa.

3.5.1 A este propósito, o CESE chama em particular a atenção da Comissão para a necessidade de reforçar as iniciativas no sentido de prevenir as situações de concentração lesivas do pluralismo e da diversidade, potencialmente agravadas no âmbito da introdução das novas tecnologias, com efeitos prejudiciais ao nível da produção e da distribuição, bem como para a necessidade de assegurar a protecção dos direitos de autor e de combater a piratagem, ao mesmo tempo que deve reforçar os meios de luta contra certas práticas anticoncorrenciais.

3.5.2 No mesmo sentido, o CESE não pode deixar de saudar a Comunicação da Comissão relativa ao seguimento da comunicação sobre certos aspectos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais⁽¹⁴⁾ e de apoiar a adopção, pelo Parlamento Europeu e o Conselho da proposta de recomendação dela constante, conforme referido em anterior parecer seu⁽¹⁵⁾.

3.6 O CESE considera que facilitaria a compreensão do Programa MEDIA 2007 se do próprio texto da decisão figurasse a definição dos principais conceitos transversais ao programa, em particular quando esses conceitos assumem significado específico no âmbito do programa, como será o caso do conceito de produtor independente, sem embargo de reconhecer, no entanto, que tal conceptualização figura noutros documentos comunitários, por um lado, e que tradicionalmente tais definições são explicitadas em sede de «linhas directrizes» no âmbito da execução do programa.

3.7 Tendo constatado que, na proposta de decisão apresentada pela Comissão, existem diferenças nas várias versões linguísticas, o CESE recomenda vivamente que tais dissonâncias sejam exaustivamente identificadas e sanadas nos textos definitivos.

3.8 Finalmente, o CESE, sem embargo de reconhecer que os meios alocados às acções previstas e o seu escalonamento ao longo dos anos lhe não merecem na generalidade outras observações, entende que haverá que ter em consideração as eventuais implicações que, a esse nível, resultam das observações que referirá na especialidade e aconselha que, na avaliação intermédia, seja devidamente sopesada, na medida do possível, a compatibilidade das verbas alocadas à efectiva consecução dos objectivos em vista.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE evoca e reafirma algumas das considerações estratégicas formuladas no seu parecer de 24 de Setembro de 2003⁽¹⁶⁾, por entender que ainda não estão suficientemente acauteladas na proposta de decisão da Comissão alguns aspectos relativos à necessidade de o novo programa:

- garantir a complementaridade e a coerência com as outras intervenções da Comunidade que visam uma estratégia comum;

⁽¹⁴⁾ Doc. COM(2004)171 final de 16/03/2004, publicado no JO C 123 de 30/04/2004.

⁽¹⁵⁾ JO C 74 de 23.3.2005.

⁽¹⁶⁾ Referido anteriormente no ponto 2.2.5.

- privilegiar, em especial, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e a circulação transnacional;
- impulsionar decisivamente a constituição e desenvolvimento de um sistema de informação e de acompanhamento das novas necessidades e desenvolvimentos do mercado audiovisual;
- incrementar, de forma sustentada, o acesso do público ao património audiovisual europeu através da sua digitalização e da criação de redes no plano europeu, sobretudo com finalidades educativas e pedagógicas;
- garantir a existência de avaliações regulares e sistemáticas da execução do programa, a fim de otimizar os recursos financeiros disponíveis e dar resposta às exigências da indústria audiovisual;
- apostar, de modo consistente, no desenvolvimento de projectos-piloto com incidência nos conteúdos, e não somente a componente tecnológica;
- e promover, de forma efectiva, filmes europeus na Europa e no mundo por via de uma actividade sistemática de informação sobre os festivais.

4.2 O CESE reafirma igualmente o seu desejo, já expresso no seu parecer de 15 de Setembro de 2004⁽¹⁷⁾, no sentido de que seja posto um ênfase especial nos processos de formação ligados às novas tecnologias e às novas necessidades em termos de recolha, catalogação, preservação e restauro de obras cinematográficas e televisivas, da gestão de bases de dados e dos métodos normalizados de salvaguarda de obras de formato digital.

4.3 O CESE entende que, não obstante a inclusão nos objectivos do programa de incentivos específicos às PME, o seu reflexo ao nível das verbas alocadas poderia, com vantagem, ser acrescido, por forma a permitir um apoio mais efectivo e mais consistente; identicamente o apoio à introdução das novas tecnologias digitais, nos cinemas e on-line, e a novas iniciativas no domínio da inovação tecnológica, mereceriam a alocação de verbas mais significativas.

4.4 No domínio da gestão do Programa MEDIA 2007, o CESE constata que a Comissão acaba de instituir uma agência de execução para a gestão da acção comunitária nos domínios da educação, do audiovisual e da cultura⁽¹⁸⁾, por um período com início em 1 de Janeiro de 2005 e termo em 31 de Dezembro de 2008, com a possibilidade de uma eventual revisão ou extensão das funções a desempenhar pela Agência no contexto da nova geração de programas o que incluiria, por essa via, a gestão do Programa Media 2007.

⁽¹⁷⁾ Referido anteriormente no ponto 3.5.2.

⁽¹⁸⁾ Decisão de 14 de Janeiro de 2005 que institui a «Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura», para a gestão da acção comunitária nos domínios da educação, do audiovisual e da cultura, em aplicação do Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho (2005/56/CE), JO L 24 de 27/1/2005, ps. 35 a 38.

4.4.1 Considerando, no entanto que, nos termos do ponto 7 da «Exposição de Motivos» «a Comissão delegará a gestão do mesmo programa a uma agência executiva», e que tal entendimento é reiterado no ponto 5.3 do Anexo, identificando-se inclusive no ponto 6.1.1 «*Financial intervention*» os encargos financeiros com a dita Agência Executiva, o CESE, após análise dos objectivos e funções da mencionada Agência, tal como previstos no artigo 4.º da referida decisão, insta a Comissão para que esclareça com rigor, e de forma transparente, quais virão a ser, em concreto, as funções confiadas à Agência no domínio da gestão do Programa Media 2007, em cumprimento do disposto nos nºs 2, 3 e 4 do seu art. 4.º e qual a forma de articulação e/ou transição de competências com outras entidades comunitárias com responsabilidades na execução, aconselhamento e avaliação do Programa MEDIA 2007.

4.4.2 Em particular, deverá ser tida em consideração a necessidade de dotar a Agência Executiva, de recursos humanos especializados neste domínio específico do sector audiovisual, matéria em que a decisão é omissa.

4.4.3 Chama-se ainda a atenção para a importância de garantir que a gestão integrada do programa seja cabalmente assegurada pela Agência evitando desta forma, designadamente, conflitos positivos ou negativos de competências entre as entidades envolvidas na definição dos objectivos estratégicos do programa e da sua gestão.

4.4.4 Deverá ainda ser esclarecido de forma transparente para que entidade ou entidades passarão as competências da Agência no caso de, a meio da execução do programa, se não vier a confirmar a sua continuação para garantia da sua boa execução e eficaz funcionamento, sem soluções de continuidade.

4.5 Relativamente às disposições financeiras, e tendo em consideração que o mercado audiovisual europeu permanece fragmentado e que a sua heterogeneidade cultural se traduz, ainda, na dicotomia existente entre os países com fraca capacidade de produção audiovisual e/ou com uma área linguística ou geográfica restrita e os países com uma capacidade de produção superior⁽¹⁹⁾, entende o CESE que, sem embargo dos limites do direito da concorrência, a Comissão, na definição das linhas directrizes do programa, poderá ter em consideração a situação efectiva de alguns Estados-Membros e regiões que comprovadamente ainda não tenham atingido um estágio pleno de desenvolvimento das suas indústrias audiovisuais.

⁽¹⁹⁾ Tal como foi salientado no Relatório da Comissão relativo à aplicação dos resultados intercalares dos Programas MEDIA Plus e MEDIA Formação (2001-2005), suportado nas conclusões do relatório de avaliação intercalar apresentado à Comissão Europeia Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório relativo à aplicação e aos resultados intercalares dos Programas MEDIA Plus e MEDIA Formação (2001-2005), bem como aos resultados da acção preparatória «Crescimento e Audiovisual: i2i Audiovisual», COM(2003) 725 final, de 24/11/2003; O relatório «*Mid-Term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes*», elaborado pelas empresas APRIL/Media Consulting Group/SECOR. Relativamente à questão da discriminação positiva atente-se, designadamente, ao constante do ponto 4.7 do Sumário Executivo: *The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area.*

4.6 No plano das acções de comunicação, o CESE apoia integralmente a opção estratégica da Comissão em reforçar as competências substantivas dos Media Desks e das Antenas Media, nos termos previstos no ponto 2.2 «MEDIA Desks e Antenas MEDIA» do Anexo à presente decisão. Assim, o CESE sugere que a Comissão adequue o texto do artigo 12.º da decisão ao universo mais vasto de atribuições que são discriminadas no referido ponto do anexo ⁽²⁰⁾, e que financie adequadamente os MEDIA Desks de modo a permitir o cumprimento integral das suas atribuições.

4.7 O Comité salienta, ainda, a necessidade de no artigo 13.º n.º 2 da proposta ficar explícita a obrigação de a Comissão assegurar a coerência e complementaridade entre o programa MEDIA 2007 e os programas e acções no sector do audiovisual realizados no âmbito da cooperação da Comunidade com

países terceiros e com as organizações internacionais competentes, à semelhança do disposto no artigo 9.º n.º 2 da Decisão do Conselho de 20 de Dezembro de 2000 relativa ao Programa MEDIA Plus ⁽²¹⁾.

4.8 Entende ainda o CESE que, em face da duração estimada do programa (7 anos), e dada a natural evolução do mercado e da tecnologia, seria prudente e avisado modificar o calendário de avaliação previsto no artigo 14.º, n.º 3 da decisão, antecipando, nomeadamente, o primeiro relatório de avaliação intercalar sobre os resultados e os aspectos qualitativos e quantitativos da execução do programa. Desta forma, as conclusões de tal avaliação poderiam ainda ser utilizadas para uma eventual reformulação dos objectivos operacionais e das acções a realizar.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

⁽²⁰⁾ Com a proposta de alteração ora formulada entende o CESE que o texto da proposta de decisão em apreço ganharia em transparência e segurança jurídica.

⁽²¹⁾ JO L 13 de 17/1/2001, p. 34.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O sector da grande distribuição — Tendências e repercussões para os agricultores e consumidores»

(2005/C 255/08)

Em 1 de Julho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «O sector da grande distribuição — Tendências e repercussões para os agricultores e os consumidores».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 17 de Março de 2005, sendo relator **ALLEN**.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 7 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, 71 votos contra e 10 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1 Os retalhistas europeus, ao reagirem às mudanças sociais e económicas ocorridas nos últimos 20 anos, em especial as mudanças das necessidades dos consumidores, criaram o sistema das grandes superfícies. A ideia básica era tornar as compras mais cómodas para o consumidor pondo um vasto leque de produtos alimentares e outros à venda num mesmo local sob o mesmo tecto. Em termos de comercialização, as grandes superfícies visam atrair cada vez mais consumidores através da apresentação atraente de artigos a preços competitivos. A venda a retalho de alimentos passou por mudanças muito profundas, em extensão e importância, uma evolução que teve grande impacto nos consumidores. No Reino Unido, 80 % dos produtos alimentares são adquiridos nas grandes superfícies. Esta percentagem está entre as mais altas da UE. Centros comerciais e hipermercados estão em condições de oferecer aos consumidores qualquer coisa como 20 000 linhas de produtos.

1.2 Com o correr dos anos as grandes superfícies têm trazido grandes vantagens para os compradores, tanto em termos de variedade de produtos como de preços competitivos. As grandes superfícies, em especial, ofereceram aos consumidores um vasto leque e uma grande variedade de produtos alimentares num só local, para mais em conjugação com amplas instalações para estacionamento gratuito. São bastante conviviais para as crianças e os deficientes. Alguns oferecem serviços bancários e de restauração, bem como equipamentos de reciclagem. Muitos possibilitam as compras em linha e têm um serviço de entregas local. A possibilidade de fazer as compras semanais num só local a preços competitivos torna os supermercados atraentes para os consumidores e explica o aumento da quota das grandes superfícies no mercado total de produtos alimentares.

1.3 Na maioria dos novos Estados-Membros as grandes superfícies têm uma quota de mercado mais pequena do que na UE a 15, mas essa quota está a aumentar rapidamente.

As grandes superfícies operam com estruturas empresariais variadas:

- Hipermercados: grandes estabelecimentos comerciais de retalho com até 10 000 metros quadrados de espaço de venda, vendendo quantidades significativas de produtos não-alimentares, principalmente em auto-serviço (self-service);
- Supermercados: estabelecimentos de comércio alimentar em auto-serviço com até 3 500 metros quadrados de espaço de venda, representando as vendas de produtos não-alimentares menos de 25 % das vendas.
- Lojas de desconto: estabelecimentos básicos de comércio alimentar em auto-serviço, que concentram a operação num leque limitado de produtos com uma elevada velocidade de rotação — o principal atractivo é o baixo preço. O crescimento neste sector é significativo.

1.4 No entanto, a parte de mercado da grande distribuição varia muito de país para país. Na Hungria, os três principais retalhistas (supermercados) são responsáveis por 29 % do mercado de géneros alimentícios; Na eventualidade: no Reino Unido os três principais retalhistas controlam 60 % do mercado de géneros alimentícios; na Irlanda os três principais retalhistas controlam 66 % deste mesmo mercado. Os dados respeitantes à quota-parte dos três principais retalhistas neste tipo de comércio são os seguintes para os novos Estados-Membros que se seguem: Polónia 14,2 %, República Checa 25,4 %, Eslováquia 42,6 %, Eslovénia 77,3 %. É observável a tendência para, nos últimos 10 anos, o mercado alimentar de retalho ser dominado por um número mais pequeno de muito grandes retalhistas. Em média as vendas de produtos alimentares representam 70 % do mercado da alimentação. (Fonte: GfK ConsumerScan/Household Panel).

2. Os preços dos produtos alimentares no retalho e o mercado interno

2.1 A DG do Mercado Interno utilizando dados recolhidos por A. C. NIELSEN constituiu um cabaz de 14 produtos de marcas paneuropeias ⁽¹⁾ disponíveis em 14 Estados-Membros da UE no período de Setembro de 2002 — Outubro de 2003 e comparou preços. O índice de preços que se segue mostra que os preços variaram consideravelmente de país para país dos 14 comparados. Usando a mediana da UE como valor 100, são os seguintes os preços mais baixos e os mais altos, nos países indicados:

⁽¹⁾ Define-se «marcas paneuropeias» como marcas que se podem encontrar em quatro dos cinco grandes países mais cinco outros países. Marcas genéricas são marcas que não cumprem este critério. A análise aqui apresentada refere-se apenas a preços em euros sem IVA.

Produto	País	Preço + baixo	País	Preço + alto
Manteiga Kerrygold	Irlanda	90	Alemanha	150
Red Bull	Áustria	79	Finlândia	134
Fanta	Espanha	70	Finlândia	148
Evian	França	62	Finlândia	204
Twix	Bélgica	74	Dinamarca	131
Haagen Dazs	Itália	60	Grécia	117
Nescafe café solúvel	Grécia	64	Áustria	137
Kelloggs Cornflakes	Reino Unido	75	França	144
Arroz Uncle Ben	Finlândia	81	Reino Unido	161
Massa seca Barilla	Itália	55	Irlanda	114

2.2 Os produtos de marcas paneuropeias como os que são mencionados acima são amplamente reconhecidos pelos consumidores por toda a UE.

As diferenças de preço são maiores para os produtos de marca genérica ou de marca branca. Mais uma vez, as diferenças de preço entre Estados-Membros não apresentam um padrão óbvio.

Produto	País	Preço + baixo	País	Preço + alto
Arroz	Portugal	45	Suécia	182
Farinha	Portugal	45	Suécia	182
Café moído	Finlândia	71	Irlanda	298
Café instantâneo	Bélgica	40	Irlanda	127
Leite UHT meio gordo	Alemanha	71	Finlândia	140
Sopas em pó	Espanha	43	Bélgica	256
Peixe congelado	Finlândia	65	França	118
Gelado	Finlândia	40	Reino Unido	214
Água mineral com gás	Itália	47	Finlândia	168
Alimentos para bebés	Espanha	66	Itália	173
Ananás de conserva	Países Baixos	53	Finlândia	181
Açúcar	Portugal	93	Suécia	286

2.3 Embora estas variações de preços de produtos de marca e sem marca nos dêem uma imagem instantânea da situação hoje, a monitorização frequente dos preços deveria também ajudar a determinar se os preços desses bens estão a convergir ao longo do tempo, como seria de esperar num mercado interno a funcionar em pleno. A DG do Mercado Interno é de opinião que num mercado interno a funcionar bem as diferenças de preços não devem ser tão flagrantes como as indicadas no quadro supra. Num estudo idêntico realizado nos EUA verificou-se que estas diferenças não são tão grandes como na UE a 14.

2.4 Há uma série de motivos para estas divergências: diferentes custos operacionais tais como custos de mão-de-obra, custos de transporte, custos com o tratamento de resíduos, dimensões do estabelecimento e volume de negócios, impostos locais e o grau de concorrência entre os preços tanto na óptica das compras como das vendas. A diversidade de preferências e de gostos dos consumidores, os quais dependem em grande medida dos hábitos culturais, também pode desempenhar aqui um papel fundamental. Além disso, as condições dos mercados locais, como sejam o clima e a cadeia de abastecimento, também devem ser tidas em consideração.

3. Política de preços das grandes superfícies

3.1 Nos últimos cinco anos, os grandes retalhistas de produtos alimentares têm vindo a fazer publicidade com slogans do estilo: «cada dia preços melhores» — «mais por pouco dinheiro» — «os melhores alimentos ao melhor preço» — «conosco poupa todos os dias». Afirma-se constantemente à boca cheia que as grandes superfícies são as grandes defensoras do consumidor porque baixam os preços injustamente altos. Isto acontece porque os consumidores dão muita importância ao elemento «preço». Em teoria isso é realmente vantajoso para os consumidores, sobretudo a curto prazo, mas também é preciso ter em conta as consequências a longo prazo. É preciso pagar aos agricultores preços razoáveis para garantir a continuidade do abastecimento de géneros alimentícios de boa qualidade produzidos em condições respeitadoras do ambiente. É também preciso ter em mente que todos os intervenientes na transformação e na distribuição têm de obter lucros razoáveis.

3.2 O supermercado ASDA, no Reino Unido, propriedade do gigante americano «Wal-Mart», converteu os cortes nos preços em missão filantrópica ao declarar «o nosso objectivo é colocar bens e serviços ao alcance de todos». A nova filosofia parece ser gastar o menos possível com a alimentação. Com as suas campanhas publicitárias, as grandes superfícies gostariam de convencer-nos de que o mais importante nos alimentos é o seu preço. A percentagem do orçamento doméstico gasto com alimentação continua a decair em toda a Europa (vide Anexo 2).

3.3 Tradicionalmente, as grandes superfícies levaram a cabo as promoções de redução de preço mais agressivas relativamente a produtos básicos que funcionam como «geradores de movimento» (*traffic generators*) porque são adquiridos com frequência ao mesmo tempo que aumentaram as suas margens de lucro noutros produtos que passam mais despercebidos aos consumidores. Em certos Estados-Membros este tipo de produtos são vendidos frequentemente abaixo do seu preço real. Esta modalidade de venda de géneros alimentícios é totalmente proibida em alguns Estados-Membros, por exemplo, na Bélgica, na França, na Irlanda, na Itália, no Luxemburgo, em Portugal, bem como na Espanha e na Grécia, em circunstâncias especiais.

3.4 Vender abaixo do custo e praticar preços muito agressivos pode, em última instância, levar a práticas anticoncorrenciais.

4. A força de trabalho dos supermercados

4.1 O sector das grandes superfícies, em crescimento, criou muitos milhares de postos de trabalho, muitos deles de baixa remuneração e a tempo parcial, por toda a UE. Num estudo recente publicado na página Internet da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (*Industrial Relations in the Retail Sector, October 2004, Comparative Study*) afirma-se que uns 60 % dos empregados no comércio de retalho são mulheres e que a percentagem de trabalhadores jovens e de trabalhadores menos qualificados é também bastante elevada. Os salários são relativamente baixos e são altos os níveis de trabalho a tempo parcial e de fim-de-semana. A indústria está a atravessar uma fase de grandes mutações estruturais com processos de concentração e de diversificação a par de uma certa pressão no sentido da reestruturação, desregulação e redução dos empregos. Outro traço característico são normalmente as grandes assimetrias salariais entre homens e

mulheres em consequência da elevada percentagem de mulheres a trabalhar a tempo parcial e a sua concentração em funções de pouca responsabilidade.

4.2 As grandes superfícies empregam pessoas num vasto leque de postos de trabalho, mas os verificadores de saída (*checkout operators*) e os reaprovisionadores das prateleiras correspondem, muitas vezes, ao fundo da tabela salarial do supermercado e, consoante a situação do emprego no Estado-Membro em causa, os salários podem ser iguais ao salário mínimo ou pouco mais.

4.3 O horário de trabalho flexível pode ser benéfico para estudantes e trabalhadores a tempo parcial, para trabalhadores temporários e para quem tenha responsabilidades familiares ou outro emprego. É muito importante não haver discriminação contra os trabalhadores a tempo parcial.

4.4 Na Europa, as grandes superfícies terão de evoluir para serviços de qualidade ao consumidor prestados por pessoal competente que trabalhe em condições boas e seguras. A concentração incessante do sector das grandes superfícies está a dar origem a novas estratégias de concorrência (por exemplo, guerras de preços), a uma pressão enorme para controlar os custos, inclusivamente os custos de mão-de-obra, desregulação do horário de abertura e mais trabalho fora das horas normais de serviço e durante o fim-de-semana.

4.5 Não obstante os preços dos alimentos terem vindo a baixar graças a uma política de preços competitiva, da maior eficácia nas aquisições, na administração, nos processos de armazenagem e de comercialização e ainda à boa qualidade dos géneros alimentícios, o Professor Tim LONG, da Universidade de Thames Valley, chamou a atenção para o facto de a realidade ser que os produtos alimentares baratos significam trabalhadores baratos, e é nisto que precisamos de começar a pensar quando encorajamos os supermercados a competirem entre si em guerras de preços.

4.6 Além disso, quando importamos de países do terceiro mundo não devemos ignorar as condições de trabalho que aí vigoram.

5. Concentração de grandes superfícies

5.1 A concentração no retalho de produtos alimentares aumentou nitidamente por toda a Europa. Entre 1993 e 2002, a quota de mercado dos 5 retalhistas de topo de produtos alimentares aumentou, em média, 21,7 %, atingindo uma média de 69,2 % na UE a 15. Em 2002 ia de 37 % em Itália e 52,7 % na Grécia a 94,7 % na Suécia (fonte: Relatório de 2003 da London Economics ao Departamento do Ambiente do Reino Unido).

5.2 Em alguns Estados-Membros, tanto a compra como a venda tendem a ter idêntico grau de concentração. Noutros Estados-Membros, representando (tecnicamente) os grupos de compradores retalhistas independentes (por exemplo, cadeias voluntárias), a nível nacional o lado da compra do mercado está mais concentrado do que o lado da venda.

5.3 Os hipermercados estão a aumentar as combinações de serviços e produtos, ao mesmo tempo que as lojas de desconto continuam a expandir-se, especialmente no sector alimentar, e a concentrar-se em preços baixos e podem passar a oferecer alguns produtos de mais alta qualidade aos preços mais baixos possíveis.

5.4 A tendência recente no sector das frutas e produtos hortícolas não tem seguido a abordagem de comercialização por artigo. As grandes superfícies querem concentrar as suas aquisições num pequeno número de grandes fornecedores preferenciais que possam ser seus parceiros numa base anual. O CESE referiu em parecer ⁽²⁾ anterior que «Para os hipermercados, salienta-se a vantagem de oferecerem uma grande variedade de fruta e de produtos hortícolas frescos. Ao mercado atribui-se, em contrapartida, qualidade superior, maior variedade e uma relação de confiança entre o consumidor e o vendedor.».

5.5 As grandes superfícies têm encorajado a consolidação na área dos seus fornecedores e, especialmente, dos fornecedores de géneros alimentícios. Um dos sectores onde este fenómeno é bem patente é o do fornecimento do pão. Na Irlanda e no Reino Unido, particularmente, a concorrência de preços na venda do pão levou ao encerramento de um grande número de padarias, estando o mercado actualmente dominado por um número reduzido de padarias de grandes dimensões. Isto permitiu às grandes superfícies venderem aos consumidores pão a baixo custo com reduzido valor nutritivo. O pão que tem um valor nutritivo mais elevado continua a ser mais caro

5.6 Muitos supermercados instalaram mesmo padarias dentro do seus estabelecimentos. A massa congelada preparada numa fábrica é transportada para o supermercado onde acaba de ser confeccionada.

6. Preços no produtor e no consumidor

6.1 A London Economics indicou no seu relatório de 2003 que nenhum Estado-Membro parece ter sistematicamente a maior diferença entre o preço no produtor agrícola e o preço de retalho. Em geral, a diferença de preço vai de 1 a 5 vezes o preço pago ao produtor. No caso do pão, cujo ingrediente principal é o trigo, o preço de retalho pode ser 30 vezes mais elevado que o preço no produtor por ter de reflectir a larga percentagem de custos da produção de pão não associados à exploração.

6.2 Também em 2001, o preço de retalho para a carne de carneiro aumentou no Reino Unido e na Irlanda, mas baixou na França e na Alemanha. No caso da fruta e dos legumes, os preços de retalho ou não revelam qualquer tendência significativa ou apenas um pequeno decréscimo. Os mercados do comércio grossista de fruta e legumes têm sofrido um declínio nos últimos tempos, ao passo que o mercado de transacções à vista (*spot market*) continua a ter um papel importante nos produtos frescos, dando origem a grandes flutuações de preços condicionadas pelas condições climáticas e pela situação de aprovisionamento. Os compradores das grandes superfícies estão a optar cada vez mais por contratos sazonais ou anuais com um número reduzido de fornecedores para conseguirem uma certa estabilidade no sector dos produtos frescos e custos mais baixos. Este fenómeno ajudará a estabilizar os preços de retalho pagos ao agricultor. O deflagrar das guerras de preços poderá significar para os produtores primários margens de lucro inferiores e custos mais elevados.

6.3 Se o poder de compra das grandes superfícies levar à redução de preços para os seus fornecedores e essa redução se repercutir no consumidor, a margem percentual que vai para o agricultor/criador pode não baixar necessariamente, mas o preço real no produtor será mais baixo, podendo, assim, o agricultor/criador ter pouco ou nenhum lucro.

6.4 Num estudo realizado no Reino Unido em 2002 pela União Nacional de Agricultores, um cabaz de alimentos

incluindo carne, ovos, leite, pão, tomates e maçãs custa em média 55 euros num supermercado, recebendo o agricultor aproximadamente 6 euros, ou seja, menos de um terço do seu valor de venda ao público. Considerando estes produtos individualmente, no caso da carne vão para os agricultores 26 % do preço final no retalhista, no caso do pão 8 % e no caso do bacon 14 %.

6.5 O índice de preços no produtor (em termos reais) de todos os produtos agrícolas caiu 27 %, na UE a 15, no período de 1990 a 2002. Em termos nominais, os preços à saída da exploração agrícola mantiveram-se, em geral, estáveis durante o mesmo período. A nítida diferença de tendência entre os preços no produtor e os preços dos produtos alimentares vendidos ao consumidor chamou bastante a atenção, mas não concitou consenso quanto às razões subjacentes à divergência de tendência dos preços (Relatório de 2003 da London Economics).

6.6 Importa referir que os grandes distribuidores oferecem um número crescente de produtos com o rótulo «fair trade», o que é louvável. Num artigo do Wall Street Journal de 8 de Junho de 2004 da autoria de Steve STECKTON e de Erin WHITE, podia-se ler, a respeito das vendas no supermercado de produtos do «comércio equitativo» (*fair trade*), que o «Sainburys» (um supermercado britânico) vendia bananas do «comércio equitativo» por mais do quádruplo do preço das bananas convencionais — e por mais de 16 vezes a quantia paga aos produtores. Ainda recentemente, o Tesco fixou em 3,46 dólares o quilo de café do «comércio equitativo», quando o produtor não recebeu mais do que cerca de 44 centimos para além do preço do mercado. «Os supermercados têm-se aproveitado do rótulo “*fair trade*” para obterem mais lucros porque sabem que os consumidores estão dispostos a pagar um pouco mais pelo facto de se tratar justamente de “comércio equitativo”», diz Emily DARDANE, responsável pela fruticultura da Organização Internacional de Rotulagem «*fair trade*» (FLO), uma federação de grupos a favor do «comércio equitativo» com sede na Alemanha.

7. Condições para os fornecedores dos supermercados

7.1 As disparidades na dimensão e na natureza da concentração do mercado nos vários Estados-Membros é um factor a que é preciso atender na análise das práticas das grandes superfícies para com os fornecedores. Uma vez que, como se refere acima, os consumidores dão muita importância ao elemento «preço» e que a sua procura influi na oferta, há uma pressão considerável sobre os retalhistas para baixarem os preços. Na sua determinação de garantir ao consumidor preços baixos, as grandes superfícies vêem-se compelidas a pressionar os fornecedores para que reduzam os seus preços. Tal acontece no sector alimentar e, em particular, em mercados de grande concentração. Elas servem-se constantemente da ameaça de retirar os produtos do fornecedor das suas prateleiras como uma arma para conseguir dele condições ainda mais vantajosas. Além disso, muitas das grandes superfícies de maiores dimensões (os hipermercados) mudam frequentemente de local os responsáveis pelas compras para evitar que estes estabeleçam relações pessoais com os fornecedores. O papel destes empregados é tentar continuamente conseguir do fornecedor géneros alimentícios cada vez mais baratos. Os supermercados têm poder suficiente para promover ou destruir uma empresa retirando os seus produtos do seu catálogo ou transferindo as encomendas para outra empresa, sobretudo quando o fornecedor realizou um grande investimento para fornecer uma determinada linha

(²) JO C 95 de 30/3/1998, p. 36.

de produtos a uma grande superfície. É frequente os fornecedores, especialmente os pequenos fornecedores, não terem recursos financeiros para corresponderem ao que pedem as grandes superfícies. No meio disto tudo, que hipóteses tem o agricultor/criador de obter um preço razoável em mercados onde as grandes superfícies têm tal poder de compra?

7.2 Além da capacidade de arrancar descontos nas transacções com os fornecedores, o poder dos compradores pode manifestar-se em obrigações contratuais que os retalhistas podem impor aos fornecedores, por exemplo, fazer-lhes pagar a inclusão nas listas de produtos/fornecedores, cobrar taxas pela introdução de novos produtos e pelo espaço nas prateleiras, exigir descontos retroactivos sobre bens já vendidos e uma participação injustificadamente elevada nas despesas de promoção do retalhista e ainda insistir no fornecimento exclusivo.

7.3 Os fornecedores de produtos alimentares às grandes superfícies estão frequentemente sujeitos a grande pressão financeira por causa dos longos prazos para receberem os pagamentos dos fornecimentos feitos — às vezes 120 dias (180 dias em casos raros) após a entrega dos produtos alimentares. Em contrapartida, o consumidor paga imediatamente os produtos no acto de compra. Os longos prazos para pagamento dão um contributo de monta para os lucros das grandes superfícies, pois os fornecedores estão a fazer empréstimos sem juros.

7.4 Por vezes, as grandes superfícies obrigam os seus fornecedores a fornecer-lhes alimentos a preços abaixo dos custos durante um certo período para manterem os produtos nas suas prateleiras. Este facto pode causar perdas financeiras substanciais a fornecedores e a agricultores/criadores

7.4.1 A introdução do sistema de leilão «on-line» também veio reforçar a posição das grandes superfícies que passam a vender produtos mais baratos de marca branca. Neste sistema, as grandes superfícies procuram obter propostas de fornecimento de produtos (sobretudo de marca própria ou privativa) através da Internet. Os fornecedores competem entre si para fornecerem ao preço mais baixo.

7.5 As marcas próprias ou marcas brancas (privativas) são cada vez mais habituais nas principais grandes superfícies. Esta tendência é mais óbvia na Irlanda e na Grã-Bretanha, assim como nos mercados emergentes. «A elevada taxa de crescimento das marcas privativas nos mercados emergentes está directamente relacionada com a expansão dos retalhistas globais para além das suas tradicionais fronteiras geográficas», diz Jane PERRIN, da ACNielsen. Graças à melhoria da qualidade de algumas marcas próprias, tem sido possível aos retalhistas fazer explodir os seus lucros com custos promocionais ínfimos.

7.6 O sistema de marca própria significa mais poder para o supermercado na relação com os seus fornecedores.

7.7 Num mundo em que os conceitos de lucro das vendas a retalho podem ser copiados com grande rapidez, as estratégias de marca própria dos retalhistas (marca privativa) têm adquirido uma importância cada vez maior porque os ajudam a diferenciarem-se dos seus concorrentes.

7.8 Esta transferência do poder do fornecedor para o retalhista ultrapassa largamente as vantagens de ser proprietário do espaço de exposição dos produtos e os benefícios da utilização de marca própria (marca privativa). Graças aos cartões de fidelidade agora tão em moda, os retalhistas ficam a conhecer a identidade do consumidor, o seu perfil e os seus padrões de consumo melhor do que qualquer fornecedor. Este conheci-

mento é facilitado pelo contacto semanal que o retalhista tem com o cliente.

7.9 Embora as grandes superfícies promovam os produtos de marca própria (marca privativa), a procura dos consumidores obriga-os a ter nas prateleiras igualmente produtos de marcas conhecidas. Apesar disso, as grandes superfícies procuram reduzir o número dos fornecedores dos seus produtos de marca e introduziram um sistema de gestão por categorias. Gestão por categorias são os meios usados pelas grandes superfícies para reduzir o número de fornecedores individuais a quem fazem as suas encomendas e conseguir, deste modo, custos mais baixos e margens mais amplas. Para cada categoria das linhas de produtos é seleccionado pela grande superfície um fornecedor principal de quem recebe todas as linhas de produtos necessárias nesta categoria. Neste sistema uma empresa com uma marca proeminente é normalmente seleccionada para fornecer também outros produtos afins para poder conservar os seus produtos na lista de encomendas. Por exemplo, pode pedir-se a uma empresa que fornece queijo Cheddar de marca o fornecimento de todos os outros queijos que a grande superfície teria, doutro modo, de encomendar a outros fornecedores. Este sistema favorece as empresas fornecedoras mais importantes, restringindo, assim, as possibilidades de acesso ao mercado de pequenos fornecedores e de fornecedores locais. Mas pode também reduzir as possibilidades de escolha do consumidor.

7.10 Muitas PME do sector da alimentação são extremamente vulneráveis sobretudo se dependem demasiado das grandes superfícies. Estes estabelecimentos podem exigir um corte anual de 2 % nos três anos seguintes. Se este objectivo não for alcançado, a empresa muda para outro fornecedor. Para se manterem no negócio, as PME terão de reduzir os seus custos e as suas margens, o que significa pagar preços mais baixos aos agricultores, menos empregados e qualidade inferior do produto oferecido ao consumidor.

8. Os consumidores

8.1 Os consumidores continuarão a exigir dos supermercados preços competitivos, oferta constante de produtos alimentares seguros e de boa qualidade, serviço de boa qualidade e um ambiente agradável para fazer compras.

8.2 Os consumidores deviam encetar o diálogo com os produtores e fornecedores primários de produtos não alimentares, para que estes tenham uma visão mais equilibrada das políticas seguidas no plano da grande distribuição.

8.3 Os consumidores devem tomar conhecimento de quando os fornecedores independentes dos supermercados estão a financiar descontos especiais ou ofertas de baixo preço.

8.4 Aos consumidores precisa de ser proporcionada uma melhor educação sobre todos os aspectos do mercado de produtos alimentares e sobre as consequências a longo prazo das suas escolhas. Os hipermercados situados em centros comerciais fora das cidades que vendem géneros alimentícios a preços reduzidos têm em geral pouco significado para as famílias com rendimentos mais baixos que não têm meios de transporte adequados para se deslocarem ao centro comercial e não podem, por isso, tirar partido das promoções de preços.

8.5 Sendo a obesidade e o consumo sustentável temas cada vez mais caros aos consumidores, os retalhistas terão de adoptar posições políticas a este respeito.

9. Os agricultores

9.1 Em virtude da reforma da política agrícola comum (dissociação) as decisões dos agricultores sobre o que produzir serão influenciadas mais pelos sinais dados pelo sector da distribuição quanto a preço e procura. O sistema de apoio que fazia parte da PAC deixará de assegurar o mesmo preço limite inferior para os produtos agrícolas. Isto quer dizer que as grandes superfícies estabelecerão o preço na cadeia alimentar de modo muito mais significativo do que anteriormente. O aumento das importações de produtos alimentares para a Comunidade tenderá, também, a provocar a descida dos preços no produtor, quando os preços mundiais forem baixos. O resultado final será, provavelmente, uma flutuação muito maior dos preços dos produtos alimentares em função da oferta e da procura.

9.2 Se durante um certo período, os agricultores se virem confrontados com uma queda nos seus rendimentos, um grande número deles ver-se-á obrigado a abandonar as suas actividades. Uma evolução deste tipo poderia levar a um declínio na produção de alimentos na Europa que tolheria o desenvolvimento de uma agricultura multifuncional na União Europeia. Também seria praticamente impossível alcançar o objectivo de manter e desenvolver a vitalidade do meio rural. Para evitar esta situação, os agricultores deveriam pensar em novas soluções em matéria de métodos agrícolas e de produtos a cultivar. Uma alternativa seria procurar explorar novos nichos de mercado, investindo mais, por exemplo, em produtos de alta qualidade, em produtos inéditos, em novas formas de distribuição e de cooperação (p. ex., cooperativas de aquisição, lojas de agricultores nas cidades) ou no ecoturismo, com o objectivo de consolidarem a sua posição.

9.3 As comparações da diferença entre os preços no produtor e os preços de retalho são difíceis de fazer no mercado da UE na sua globalidade, porque é impossível achar os custos e margens correspondentes ao sector transformador e ao sector da distribuição. Contudo, é mais do que óbvio que, se as grandes superfícies adoptarem preços abaixo dos custos para os produtos agrícolas, o agricultor/criador, enquanto último elo da fileira, obterá um preço reduzido, pois o transformador e o supermercado continuarão a retirar a sua margem para se manterem em actividade.

10. Outros aspectos

Embora os preços sejam um elemento muito importante no sector dos supermercados, outros aspectos são de ter em conta:

- a) Confia-se em que as grandes superfícies ofereçam produtos alimentares seguros.
- b) As grandes superfícies estão regularmente em contacto com os clientes, pois estes vão, semanalmente, fazer as suas compras.
- c) Os cartões de fidelidade fornecem um perfil pormenorizado dos hábitos de consumo dos clientes, proporcionando, desse modo, às grandes superfícies uma importante base de dados

sobre os clientes e uma fonte fundamental de conhecimento do mercado.

- d) As grandes superfícies identificam as necessidades dos clientes através da investigação do mercado.
- e) Influenciam o comportamento de compra através de promoções, de descontos, de serviços aos cliente, da apresentação e da organização do estabelecimento. Assim sendo, as grandes superfícies têm a capacidade de influenciar a direcção em que evolui o respectivo mercado.

11. Conclusões

11.1 É necessária mais informação e mais transparência em relação à estrutura de preços e às margens de lucro entre distribuidores, fornecedores (transformadores de produtos alimentares) e produtores primários.

11.2 Importa que os Estados-Membros apoiem as associações de pequenos produtores, transformadores e retalhistas de produtos agrícolas, por forma a que possam continuar a competir com as grandes redes de produção, de transformação e de distribuição. Por outro lado, os Estados-Membros e as instituições comunitárias devem garantir a existência de várias modalidades de comércio e evitar que a liberalização total do mercado conduza à sua maior concentração.

11.3 A DG do Mercado Interno precisa de investigar e avaliar continuamente os preços no consumidor por toda a UE para garantir que a concorrência adequada seja evidente por toda a Comunidade.

11.4 No âmbito da lei da concorrência, seria oportuno procurar encontrar uma definição de «interesse público» que não se deveria cingir unicamente aos preços e às forças do mercado.

11.5 O poder de compra das grandes superfícies no mercado alimentar tem de continuar a ser matéria de preocupação das autoridades da concorrência.

11.6 É possível que, no futuro, o retalho dos produtos alimentares fique nas mãos de um número muito pequeno de actores, o que poderá significar para o consumidor uma escolha menos variada e preços mais altos. A Comissão Europeia e os governos dos Estados-Membros precisam de estar cientes desta possibilidade.

11.7 É obrigação da UE assegurar no seu território uma produção agrícola em condições de garantir um aprovisionamento suficiente dos seus cidadãos. Não poderemos de modo algum ficar dependentes de alimentos provenientes de países exteriores à UE.

11.8 É essencial investigar e analisar criteriosamente a transmissão de preços e as margens existentes entre a exploração agrícola e o consumidor que compra produtos alimentares nas grandes superfícies.

Bruxelas, 7 de Abril de 2005.

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

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes, que obtiveram mais de um quarto dos votos, foram rejeitadas durante o debate em plenária:

Ponto 3.1

Alterar como segue.

«Nos últimos cinco anos, os grandes retalhistas de produtos alimentares têm vindo a fazer publicidade com slogans do estilo: “cada dia preços melhores” — “mais por pouco dinheiro” — “os melhores alimentos ao melhor preço” — “connosco poupa todos os dias”. Afirma-se constantemente à boca cheia que as grandes superfícies são as grandes defensoras do consumidor porque baixam os preços injustamente altos. Isto acontece porque os consumidores dão muita importância ao elemento “preço”. Em teoria isso é realmente vantajoso para os consumidores, sobretudo a curto prazo, mas também é preciso ter em conta as consequências a longo prazo. É preciso pagar aos agricultores preços razoáveis para garantir a continuidade do abastecimento de géneros alimentícios de boa qualidade produzidos em condições respeitadoras do ambiente. É também preciso ter em mente que todos os intervenientes na transformação e na distribuição têm de obter lucros razoáveis.».

Justificação:

Esta constatação geral não determina o que é um preço razoável. O termo não é definido no texto e não são analisados os critérios nem os efeitos dos subsídios para o cultivo da terra nos rendimentos dos agricultores. O texto não comporta argumentação quanto à necessidade de manter os produtores agrícolas que não representam concorrência para os restantes produtores (será necessário assegurar lucros elevados a todos os agricultores em prejuízo dos consumidores?).

Resultado da votação

Votos a favor: 38

Votos contra: 75

Abstenções: 17

Ponto 4.5

Elidir.

«Não obstante os preços dos alimentos terem vindo a baixar graças a uma política de preços competitiva, da maior eficácia nas aquisições, na administração, nos processos de armazenagem e de comercialização e ainda à boa qualidade dos géneros alimentícios, o Professor Tim LONG, da Universidade de Thames Valley, chamou a atenção para o facto de a realidade ser que os produtos alimentares baratos significam trabalhadores baratos, e é nisto que precisamos de começar a pensar quando encorajamos os supermercados a competirem entre si em guerras de preços.».

Justificação

O significado desta frase não é claro para o leitor. Significará que não compraremos maçãs polacas, por exemplo, por serem mais baratas do que as maçãs cultivadas na Letónia ou na Finlândia?!

Resultado da votação

Votos a favor: 56

Votos contra: 92

Abstenções: 12

Ponto 4.6

Elidir.

Além disso, quando importamos de países do terceiro mundo não devemos ignorar as condições de trabalho que aí vigoram.

Justificação:

O significado desta frase não é claro para o leitor. Significará que é necessário ter em atenção os salários mínimos definidos nos países do terceiro mundo? Quem e de que forma determinará que um produto adquirido neste ou naquele país

Resultado da votação

Votos a favor: 49

Votos contra: 104

Abstenções: 7

Ponto 7.1

Elidir última frase.

«Na sua determinação de garantir ao consumidor preços baixos, as grandes superfícies pressionam enormemente os fornecedores para que reduzam os seus preços. Tal acontece sobretudo no sector alimentar. Elas servem-se constantemente da ameaça de retirar os produtos do fornecedor das suas prateleiras como uma arma para conseguir dele condições ainda mais vantajosas. Além disso, muitas das grandes superfícies de maiores dimensões (os hipermercados) mudam frequentemente de local os responsáveis pelas compras para evitar que estes estabeleçam relações pessoais com os fornecedores. O papel destes empregados é tentar continuamente conseguir do fornecedor géneros alimentícios cada vez mais baratos. Os supermercados têm poder suficiente para promover ou destruir uma empresa retirando os seus produtos do seu catálogo ou passando as encomendas para outra empresa, sobretudo quando o fornecedor realizou um grande investimento para fornecer uma determinada linha de produtos a uma grande superfície. É frequente os fornecedores, especialmente os pequenos fornecedores, não terem recursos financeiros para corresponderem ao que pedem as grandes superfícies. No meio disto tudo, que hipóteses tem o agricultor/criador de obter um preço razoável, quando as grandes superfícies têm tal poder de compra?».

Justificação

Esta frase não especifica o que é um preço razoável para um agricultor, nem como determiná-lo. Também podíamos solicitar ao agricultor que fixasse preços razoáveis para os consumidores. A agricultura da UE beneficia de um mecanismo de subvenções. Não é possível introduzir igualmente preços fixos (quem e como os determinará?) para a venda dos produtos agrícolas, pois dessa forma deixará de haver regulação livre do mercado.

Resultado da votação

Votos a favor: 42

Votos contra: 112

Abstenções: 7

Ponto 8.2

Substituir pelo seguinte texto:

«Os consumidores deviam encetar o diálogo com os produtores e fornecedores primários de produtos não alimentares, para que estes tenham uma visão mais equilibrada das políticas seguidas no plano da grande distribuição. Há que apoiar os consumidores, de forma a que eles obtenham uma visão completa da oferta de produtos dos produtores de géneros alimentícios, bem como informação objectiva sobre as diferenças de qualidade entre os produtos alimentares.».

Justificação:

As hipóteses de os consumidores obterem informações sobre as diferenças de qualidade entre os produtos alimentares são, presentemente, limitadas. A escolha dos consumidores é ditada em grande medida pelos anúncios publicitários, que, desta forma, reduzem a procura pelos consumidores de outros produtos alimentares de elevada qualidade, geralmente produzidos por pequenos e médios produtores, mas que não são publicitados da mesma forma.

Resultado da votação

Votos a favor: 43

Votos contra: 112

Abstenções: 14

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE+)»

COM(2004) 621 final — 2004/0218 (COD)

(2005/C 255/09)

Em 16 de Novembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 17 de Março de 2005, sendo relator L. RIBBE.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 7 de Abril), o Comité adoptou, por 128 votos a favor e um voto contra, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 As Perspectivas Financeiras da UE para 2007-2013, actualmente em preparação, prevêem alterações também no domínio do ambiente.

1.2 O principal instrumento de financiamento comunitário em matéria ambiental é o chamado Programa LIFE, criado em Maio de 1992 pelo Regulamento (CEE) n.º 1973/92 do Conselho relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE). O seu objectivo é contribuir para a aplicação e o desenvolvimento da política comunitária do ambiente e da legislação ambiental.

1.3 O LIFE I, que decorreu entre 1992 e 1995, foi dotado de um orçamento de 400 milhões de euros (100 milhões de euros por ano). Devido ao seu sucesso, foi lançada, através do Regulamento (CE) n.º 1404/96, uma segunda fase (LIFE II), para o período 1996-1999, cujo orçamento total foi de 450 milhões de euros (112,5 milhões de euros por ano). Actualmente está em curso uma terceira fase (LIFE III), cuja duração foi programada para 2000-2004 (128 milhões de euros por ano) pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000 e prolongada até final de 2006 pelo Regulamento (CE) n.º 1682/2004.

1.4 O programa LIFE tem actualmente três vertentes: LIFE-Natureza, LIFE-Ambiente e LIFE-Países Terceiros. Têm sido apoiados tanto projectos inovadores de investimento como a promoção do desenvolvimento e da aplicação da política e do direito ambientais da UE. O LIFE-Natureza esteve activamente empenhado no estabelecimento da Rede NATURA 2000.

1.5 Entretanto, o orçamento da Comissão para o ambiente (rubrica B 4-3; Título 7 desde 2004) também financiou, no passado, outros programas ambientais: um programa de desenvolvimento urbano sustentável, um programa relativo às ONG, o Forest Focus, um instrumento geral de desenvolvimento e aplicação de políticas (dotado de uma dimensão interna e externa) e uma transferência orçamental para a AEA.

1.6 O proposto novo instrumento LIFE+ reestruturará radicalmente as actuais modalidades de financiamento: por um lado, centralizará partes dos actuais programas do Título 7 (Forest Focus, promoção das ONG, desenvolvimento e aplicação de

políticas, partes da «Aplicação da política ambiental», partes do LIFE-Ambiente e do LIFE-Natureza), por outro, deixarão de ser financiados os projectos «tradicionais», tangíveis de investimento no ambiente; estes passarão a ser apoiados pela rubrica 1A para o LIFE-Ambiente e pela rubrica 1B e partes da rubrica 2 para o LIFE-Natureza. O actual fomento das actividades internacionais será financiado pela rubrica 4, a protecção civil pelas rubricas 3 e 4 e o ambiente marinho pela rubrica 3.

1.7 O LIFE+ passará a concentrar-se na promoção de medidas de apoio à política ambiental com uma dimensão exclusivamente europeia, como por exemplo, os intercâmbios das melhores práticas, a criação de capacidades das autoridades locais e regionais e o apoio a ONG de vocação europeia.

1.8 A Comissão pretende financiar os projectos de investimento sobretudo através das novas rubricas 1A, 1B, 2 e 4, argumentando que foi decidido integrar a dimensão ambiental em todas as políticas comunitárias e que, por conseguinte, é necessário promover o apoio ao investimento que seja compatível com os objectivos da protecção ambiental graças aos volumosos fundos dessas rubricas, como parte da execução da estratégia de desenvolvimento sustentável e da Estratégia de Lisboa, que está estreitamente relacionada com o ambiente.

1.9 O LIFE+ concentrar-se-á de futuro em dois pontos essenciais, a saber:

a) O «LIFE+ Aplicação e Governança», que

- contribuirá para o desenvolvimento e a demonstração de abordagens e instrumentos políticos inovadores, incluindo a promoção dos resultados positivos da investigação;
- contribuirá para a consolidação da base de conhecimentos para o desenvolvimento, a apreciação, monitorização e avaliação, incluindo a avaliação *ex post*, da política e legislação ambiental (através de estudos, da modelização e da construção de cenários);
- apoiará a concepção e aplicação de abordagens de monitorização e avaliação do estado do ambiente e dos agentes, das pressões e respostas com impacto no ambiente;

- facilitará a aplicação da política ambiental da Comunidade, especialmente a nível local e regional, através da criação de capacidades, do intercâmbio das melhores práticas, da ligação em rede e do desenvolvimento de módulos e/ou programas de formação;
- concederá apoio para a melhoria da governança ambiental e o aumento da participação dos interessados, incluindo organizações não-governamentais, no processo de consultas e de aplicação das políticas.

e

b) O «LIFE+ Informação e Comunicação», que

- divulgará a informação e promoverá a sensibilização no que se refere às questões ambientais;
- apoiará as medidas de acompanhamento (tais como as publicações, os eventos, as campanhas e as conferências, etc.).

1.10 A vertente «Aplicação e governança» deverá receber entre 75 e 80 % das dotações previstas, cabendo os restantes 20 a 25 % à vertente «Informação e comunicação».

2. Observações na generalidade

2.1 Até à data, a dotação dos programas LIFE tem sido assaz exígua. A influência do programa na preservação do ambiente e no desenvolvimento da política ambiental deve ser encarada à luz destas dotações financeiras comparativamente modestas; não pode, pois, ser sobrestimada, mas tampouco deve ser subestimada. Com apenas cerca de 150 milhões de euros por ano numa UE que entretanto passou a contar 25 Estados-Membros (em 2005, pouco mais de 71 milhões de euros para as vertentes «Ambiente» e «Natureza» e cerca de 7,5 milhões de euros para o LIFE-Países Terceiros), foi apesar de tudo possível financiar alguns projectos de grande projecção que foram determinantes para a protecção do ambiente e da natureza na UE. Cabe destacar a concentração do LIFE-Natureza na criação da Rede NATURA 2000, a qual, sem o apoio do LIFE, estaria ainda mais em atraso em relação ao calendário definido em 1992. Daí o interesse de manter a possibilidade de financiamento do funcionamento da rede NATURA 2000 no programa LIFE+. Refiram-se ainda as medidas de «formação de capacidades», no domínio quer do ambiente quer da protecção da natureza.

2.2 É inquestionável que os programas LIFE têm constituído instrumentos políticos orientadores eficazes da Comissão. Se foi possível obter êxitos assinaláveis com meios tão modestos, isso deveu-se em grande parte a uma certa concorrência que surgiu entre os Estados-Membros por fundos do LIFE: os Estados-Membros (ou melhor: os responsáveis, públicos ou privados, pelos projectos nos Estados-Membros) tiveram de conceber projectos inovadores que se adequassem à temática do LIFE. Estes projectos foram depois sujeitos a exame crítico durante o processo de selecção e ou aceites ou rejeitados por falta de qualidade ou escassez de meios financeiros. A repartição das dotações foi assim perfeitamente transparente à escala europeia.

2.3 A proposta em apreço afasta-se consideravelmente desta fórmula comprovada. A Comissão será directamente respon-

sável pela distribuição de apenas uma pequena parte dos fundos (nomeadamente nos domínios Forest Focus, URBAN, promoção das ONG); quanto aos temas derivados do sexto programa-quadro para o ambiente (clima, biodiversidade, ambiente e saúde, resíduos) prevê-se a repartição das dotações pelos Estados-Membros, que serão os principais responsáveis pela selecção dos projectos e pela gestão do programa LIFE+. Não são avançados critérios claros para a distribuição dos fundos pelos Estados-Membros nem para a respectiva repartição pelos diferentes eixos prioritários do programa.

3. Observações na especialidade

3.1 No essencial, a proposta é em si lógica e coerente: a integração da política ambiental em todos os outros domínios políticos permite, nomeadamente, a realização de investimentos no ambiente também no âmbito dos instrumentos gerais de financiamento, no orçamento para a investigação ou na rubrica «A UE como parceiro global». O CESE louva esta forma de proceder, dado que as dotações modestas do programa LIFE não bastariam para promover a protecção do ambiente na UE.

3.2 Todavia, o CESE considera que a proposta em apreço, como também o debate geral sobre as Perspectivas Financeiras para 2007-2013, à luz das quais a proposta terá de ser encarada, encerra riscos potenciais para o êxito futuro do programa LIFE.

3.2.1 Por um lado, não existe qualquer tipo de garantia de que por exemplo as medidas que até agora eram financiadas pelo LIFE-Ambiente venham efectivamente a obter financiamento sob a rubrica 1A. As decisões sobre o tipo e o montante das ajudas caberão a outras entidades, e os seus motivos podem ser, de um ponto de vista político, inteiramente diferentes. É sabido que personalidades e organizações influentes defendem, por vezes, que é preciso cuidar primeiro do crescimento económico antes de pensar no reforço da protecção ambiental; este tipo de argumentação faz-se sentir mesmo nos debates sobre os progressos até agora modestos da Estratégia de Lisboa. Os apelos de boa fé lançados aos outros serviços da Comissão para que tenham na devida conta a protecção ambiental pouco efeito têm surtido. A DG Ambiente, que até à data tem podido, graças à sua competência na matéria e a uma rubrica orçamental específica, seleccionar projectos de excelente qualidade a nível europeu deixará de ter influência na escolha dos projectos ambientais mais inovadores e significativos.

3.2.2 O mesmo vale para o LIFE-Natureza, embora o CESE reconheça, como é óbvio, que uma grande parte do financiamento necessário para a aplicação de todas as directivas comunitárias em matéria de protecção da natureza devam provir tanto dos próprios Estados-Membros como de fundos comunitários como o segundo pilar da PAC e os fundos estruturais. O CESE não deixa, porém, de registar com apreensão que os projectos para os novos fundos estruturais não fazem as necessárias referências à possibilidade de financiamento pelo NATURA 2000. Outras acções que no passado eram subsidiadas pelo LIFE-Natureza deixarão de poder ser financiadas, como por exemplo as medidas aplicadas por não agricultores. Para o CESE, isto é inaceitável.

3.2.3 É verdade que o projecto de regulamento sobre desenvolvimento rural faz referência directa ao NATURA 2000, o que o Comité não pode senão louvar. Mas não é debedado o risco de que no debate sobre o limite financeiro de 1,24 % sejam impostas restrições orçamentais justamente para este instrumento político de tão grande importância para a protecção da natureza; e não havendo dinheiro, mesmo as mais belas declarações políticas não resolverão o problema ⁽¹⁾.

3.2.4 É de prever que o financiamento pelos Estados-Membros das medidas de desenvolvimento rural cubra essencialmente os custos correntes (por exemplo, compensações). O CESE considera este financiamento imprescindível para o desenvolvimento rural em geral, para as receitas dos agricultores e para o êxito do NATURA 2000 ⁽²⁾. O LIFE-Natureza tem também promovido medidas altamente inovadoras de protecção da natureza e permitido, em certos projectos, a cooperação entre agricultores e ambientalistas. Corre-se agora o risco de que estes elementos sejam perdidos.

3.2.5 Um outro problema associado à configuração e à selecção dos projectos reside nos interesses ambientais de cada Estado-Membro. Pode, por exemplo, suceder que a UE tenha interesse em que os seus fundos sejam empregues, num dado Estado-Membro, em determinados projectos de protecção da natureza (como o NATURA 2000) por haver um património natural importante a preservar nesse país. Pode, porém, dar-se que esse Estado-Membro tenha outras prioridades ambientais e políticas e prefira promover outros sectores ou mesmo, dentro da protecção ambiental, favorecer as questões climáticas ou o tratamento de resíduos com fundos do LIFE+.

3.2.6 Atendendo às limitações orçamentais de muitos Estados-Membros, importa não subestimar o risco de que os Estados-Membros que passarão a administrar fundos do LIFE+ comecem a utilizá-los para financiar actividades ambientais que antes eram financiadas a nível nacional.

3.3 É sobretudo nesta fase particularmente delicada da construção europeia no que respeita ao ambiente (recente alargamento e futuras adesões, problemas da política económica e na aplicação do processo de Lisboa, implantação definitiva da rede NATURA 2000), em que importa, por um lado, adoptar padrões ambientais elevados (inclusivamente, e sobretudo, nos novos Estados-Membros) e, por outro lado, conciliar o crescimento económico com o aproveitamento dos recursos naturais e com a protecção ambiental, que a Comissão deve conservar em seu poder suficientes instrumentos de financiamento e de orientação das políticas.

3.4 A projectada descentralização da decisão para os Estados-Membros retira à UE justamente um instrumento de

orientação decerto modesto, mas nem por isso menos eficaz. Um instrumento político converter-se-á numa rubrica orçamental a utilizar pelos Estados-Membros. Para o CESE não é ainda claro de que forma a Comissão, com esta reforma, poderá proteger os interesses europeus, que devem ser manifestos para que haja financiamento comunitário. Por outras palavras: é preciso evitar que o valor acrescentado europeu e o carácter inovador que têm caracterizado o programa LIFE se percam. Após compulsar a proposta em apreço, parece pouco claro ao CESE de que modo a Comissão se propõe garantir esse objectivo. O Comité apela pois a que os elementos inovadores do LIFE-Ambiente e do LIFE-Natureza sejam preservados num fundo de apoio gerido pela própria Comissão, associando-se assim a uma reivindicação nesse sentido entretanto feita por vários Estados-Membros ao Conselho.

3.5 O CESE reconhece que o apoio do LIFE+ à difusão, à execução e ao aperfeiçoamento das políticas comunitárias do ambiente e de desenvolvimento sustentável (como parte integrante da estratégia europeia de crescimento e de coesão social e ambiental) é extremamente importante. Por esse apoio deve entender-se igualmente a promoção das ONG que se dedicam ao ambiente a nível europeu (o que deveria ser expresso de forma mais clara no documento da Comissão) ou a temas europeus. Na medida do possível, os apoios devem andar associados a projectos concretos.

4. Síntese

4.1 O CESE apoia, no essencial, a integração da política ambiental em todos os outros domínios políticos, pois que apenas com as modestas dotações do programa LIFE não poderia ser promovida a protecção do ambiente.

4.2 Todavia, o CESE considera que a proposta em apreço, como também o debate geral sobre as Perspectivas Financeiras para 2007-2013, à luz das quais a proposta terá de ser encarada, encerra riscos potenciais para o êxito futuro do programa LIFE. Por um lado, não existe qualquer tipo de garantia de que por exemplo as medidas que até agora eram financiadas pelo LIFE-Ambiente venham efectivamente a obter financiamento. Por outro lado, a projectada descentralização da decisão para os Estados-Membros retira à UE justamente um instrumento de orientação decerto modesto, mas nem por isso menos eficaz. Um instrumento político converter-se-á numa rubrica orçamental a utilizar pelos Estados-Membros. O Comité apela pois a que os elementos inovadores do LIFE-Ambiente e do LIFE-Natureza sejam preservados num fundo de apoio gerido pela própria Comissão.

Bruxelas, 7 de Abril de 2005.

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

⁽¹⁾ Cf. parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Financiamento do NATURA 2000.

⁽²⁾ Cf. parecer do CESE sobre «Desenvolvimento rural – FEADER».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho»

(COM(2004) 634 final — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

Em 4 de Fevereiro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º, ponto 1 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 17 de Março de 2005 (Relatora: **Sánchez Miguel**).

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o presente parecer por 131 votos a favor, sem votos contra e 11 abstenções.

1. Introdução

1.1 A Convenção de Åhrus ⁽¹⁾, ao reconhecer o direito de acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente, deu início a uma nova etapa na história da União Europeia que implica a criação de instrumentos que proporcionem aos cidadãos e às partes interessadas em matéria de ambiente os meios necessários para uma informação fiável com efeitos preventivos e, sobretudo, que contribuam para reduzir a poluição ambiental.

1.2 Do conteúdo dos artigos 5.º (n.º 9) e 10.º (n.º 2) desta Convenção se deduz a possibilidade de criar instrumentos susceptíveis de facilitar o conhecimento e a participação dos cidadãos. Destes são os registos os mais valiosos por conterem dados fiáveis e comparáveis com os fornecidos quer pelos empresários quer pelas administrações competentes. Observe-se que, noutras políticas comunitárias, a utilização de registos tem servido para facilitar a informação e para a segurança jurídica dos dados neles contidos.

1.3 Especificamente, no que se refere ao tratamento de resíduos e de poluentes, foram assinados outros acordos internacionais, dos quais se destaca o Fórum Intergovernamental de Segurança Química que teve lugar em São Salvador da Bahia (2000) e donde emanaram diversas acções prioritárias a realizar a partir de 2000 como forma de alcançar os objectivos estabelecidos. Importa referir ainda, neste contexto, a Convenção de Estocolmo de 2001 sobre poluentes orgânicos persistentes e o transporte transfronteiriço de resíduos perigosos e sua eliminação e ainda os trabalhos da OCDE (2002) centrados na

⁽¹⁾ Convenção de Åhrus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, assinado em 25 de Junho de 1998 pela maioria dos Estados-Membros da UE, bem como propostas de directivas correspondentes aos pareceres (JO C 117 del 30.4.2004).

análise da relação custos/benefícios dos registos de resíduos e do transporte de poluentes.

1.4 Mas o instrumento internacional fundamental em matéria de registos de emissões e de transferências de poluentes é o Protocolo de Kiev assinado pela CEPE/ONU em 2003 ⁽²⁾, cujo principal propósito é promover a informação sobre este tema mediante registos nacionais contendo dados fornecidos pelas partes interessadas que contribuam para a prevenção e a redução da poluição. Nele se recomenda o estabelecimento de registos ao nível internacional para facilitar a comparação dos dados fornecidos supranacionalmente.

1.5 Deve dizer-se que o Protocolo de Kiev serviu de modelo à presente proposta de regulamento PRTR europeu, sobretudo o conteúdo dos seus anexos, e que graças a ele é mais fácil alcançar o objectivo almejado: harmonizar os dados contidos nos registos sejam eles nacionais, europeus ou internacionais. Há, no entanto, dois aspectos na proposta de regulamento ainda não ventilados anteriormente. O primeiro diz respeito à lista de substâncias prioritárias contidas na DQA (directiva-quadro da política da água), a que são aduzidas novas substâncias ⁽³⁾. O segundo protela a entrada em vigor para 2007 com o fito de fazer coincidir a notificação prevista no novo procedimento com o último relatório EPER (registo europeu das emissões de poluentes).

1.6 Para além destes acordos internacionais, convém mencionar as normas europeias actualmente em vigor que consagram já a exigência de um Registo Europeu das Emissões de Poluentes (EPER) ⁽⁴⁾, que desenvolve o n.º 3 do artigo 15.º da Directiva 96/61/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC) ⁽⁵⁾ e tem efeito a partir de 23 de

⁽²⁾ Na Quinta Conferência Ministerial «Ambiente para a Europa» foi assinado o Protocolo sobre Registos de Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR) à Convenção sobre o acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente (Kiev, 21 de Maio de 2003).

⁽³⁾ A Directiva-Quadro 2000/60/CE da Política da Água (DMA) fornece nos seus anexos IX e X uma lista de substâncias prioritárias, a que são aduzidas de acordo com o Protocolo da UNECE relativo aos registos de emissões e transferências de poluentes três novas substâncias, exigindo-se informação adicional sobre outras cinco.

⁽⁴⁾ Decisão 2000/479/CE do Conselho de 17 de Julho de 2000, JO L 192 de 28.7.2000.

⁽⁵⁾ Ver parecer (JO C 80 de 30.3.2004).

Fevereiro de 2004. Entretanto, os Estados-Membros apresentaram os primeiros relatórios com dados a partir de 2001, prevendo-se que o correspondente ao segundo ano de referência seja entregue até Junho de 2006. O relativo ao terceiro ano de referência foi agendado para 2007 e a sua publicação terá lugar em 2008. Refira-se que o EPER (Registo das Emissões de Poluentes), cujo conteúdo será ampliado para garantir a aplicação do Protocolo de Kiev, é uma boa base para o Registo das Emissões e Transferências de Poluentes ao nível comunitário (PRTR europeu).

2. Síntese da proposta de regulamento

2.1 O objectivo do regulamento é a criação de um registo que contenha todos os dados sobre emissões e transferências de poluentes e permita o cumprimento do Protocolo de Kiev. Para esse efeito, introduz uma longa lista de definições de termos que podem diferir dos termos da Directiva IPPC, e que se aplicam tanto aos poluentes (substâncias) como às actividades (instalações) constantes do regulamento, sejam elas públicas ou privadas, subdividindo em três categorias a informação que fará parte do PRTR europeu (artigo 3.º):

- emissões de poluentes especificados na alínea a) do n.º1 do artigo 5.º resultantes das actividades enumeradas no anexo I,
- as transferências para fora do local de resíduos e águas residuais não tratadas a que se referem as alíneas b) e c) do n.º1 do artigo 5.º e resultantes das actividades enumeradas no Anexo I e
- as emissões de poluentes provenientes de fontes difusas.

2.2 A estrutura do PRTR europeu (n.º1 do artigo 4.º) é ditada pela notificação obrigatória de informações por parte das empresas sujeitas, pela sua actividade, a um controlo de substâncias e resíduos de acordo com as normas europeias vigentes, particularmente as constantes do Anexo I. Se a notificação for determinada em função da medida, cálculo ou estimativa destas substâncias, será declarado o método de análise ou de cálculo com base nas medidas do Anexo II.

2.3 A comunicação dos dados ocorre do seguinte modo: são recolhidos nos Estados-Membros que os transmitem à Comissão por via electrónica de acordo com os prazos previstos no artigo 7.º (a partir de 2007). Os dados a fornecer incidem em dois vectores: emissões para o solo (artigo 6.º) e emissões de fontes difusas (artigo 8.º).

2.4 O regulamento estabelece com precisão as regras necessárias para que o conteúdo do registo preencha as condições de todos os sistemas públicos de informação no atinente:

- à qualidade dos dados fornecidos que será assegurada pelo operador e avaliada pelas autoridades competentes no que

respeita à sua actualidade, exaustividade, margem de incerteza, comparabilidade, consistência e transparência;

- à facilidade de acesso do público à informação contida nos registos assegurada pela Comissão, contando-se para isso com a assistência da Agência Europeia do Ambiente;
- A confidencialidade dos dados que as empresas tiverem qualificado de confidenciais, de acordo com o artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE.

2.5 Outras disposições do Regulamento PRTR europeu fazem referência à participação do público (artigo 12.º) e ao acesso à justiça (artigo 13.º), em conformidade com a Convenção de Åhrus e com a Directiva 2003/4/CE. A Comissão tenciona criar sistemas adequados para o efeito e tornar obrigatória a elaboração de relatórios periódicos que irão dando conta dos resultados dessa participação (n.º 2 do artigo 12.º).

2.6 Os Estados-Membros são obrigados a fornecer informação suplementar — de três em três anos (artigo 16.º) após a entrada em vigor — sobre as práticas adoptadas e sobre o cumprimento da obrigação imposta às empresas relevantes de transmitirem determinados dados. Além disso, são estabelecidas as sanções aplicáveis em caso de infracção às obrigações previstas que devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas (artigo 20.º).

2.7 Por último, convém assinalar que a Comissão será assistida por um comité, nos termos da Decisão 1999/468/CE (artigo 19.º).

3. Observações na generalidade

3.1 Em princípio, o CESE acolhe favoravelmente a criação de um registo europeu das emissões e de transferências de poluentes adaptado às normas internacionais subscritas pela Comunidade Europeia para substituir o actual EPER, conquanto isso não implique para as partes envolvidas mais obrigações do que as previstas na legislação comunitária em vigor. A harmonização na recolha de dados e na sua transmissão aumentará a sua qualidade e facilitará a sua comparabilidade, o que tornará a informação mais eficaz e sobretudo mais acessível.

3.2 A base jurídica a que se reporta a Comissão para a presente proposta de regulamento é o n.º 1 do artigo 174.º em conjugação com o artigo 300.º do Tratado CE que a autoriza a propor disposições para a aplicação dos acordos internacionais celebrados entre a CE e organizações internacionais. Neste caso concreto, trata-se não só das normas de protecção do ambiente contra a poluição mas também das que favorecem a informação, a participação e o acesso do público à justiça.

3.2.1 A Comissão examinou várias possibilidades para a aplicação do Protocolo CEPE/ONU. Em primeiro lugar, a possibilidade de rever o actual EPER sem propor um novo regulamento mas sem deixar de considerar, em todo o caso, a necessidade de uma revisão da Directiva IPPC, e isto não só agora mas de todas as vezes em que Protocolo de Kiev, que está na origem desta proposta, for alterado. Na sua opinião, seria preferível propor um novo instrumento legislativo para evitar o aumento da insegurança jurídica das partes colocadas perante reformas contínuas. Por este motivo, e com base no n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE, avançou com esta proposta de regulamento como o instrumento legislativo mais adequado às exigências decorrentes da aplicação uniforme das convenções internacionais.

3.2.2 Este regulamento é, de facto, um garante para a execução em todos os Estados-Membros do Protocolo assinado em Kiev, graças a uma disposição comunitária que assegura a coerência do seu conteúdo com as disposições comunitárias vigentes nesta matéria e a sua aplicação em toda a UE, sem ser necessário esperar a sua ratificação e mantendo a posição comum adoptada pelos representantes nacionais aquando da sua negociação e assinatura.

3.3 Convém, todavia, ter em mente que a situação nos vários Estados-Membros, incluindo os da nova vaga de adesões, é variável no que respeita ao cumprimento das obrigações impostas pelo EPER. Actualmente, a diversidade é grande. Há países que têm um registo com um conteúdo alargado (Reino Unido) e há outros que se ofereceram voluntariamente, ainda antes da sua adesão, para participarem neste registo (Hungria). São também notáveis as diferenças no cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas. Enquanto que as grandes empresas e os grupos industriais, bem como as instalações abrangidas pela Directiva IPPC, sabem exactamente o que devem fazer (elaboram anualmente já por rotina o relatório ambiental), as PME, alguns operadores não abrangidos pela IPPC e certas instâncias locais — responsáveis por estações de tratamento de águas residuais municipais — não dispõem de meios para realizar os trabalhos técnicos (acompanhamento) e fazer face a toda a burocracia que estas obrigações acarretam.

3.4 O CESE considera que o tratamento reservado tanto ao acesso do público à informação como à sua participação é satisfatório e está em consonância com os objectivos da Directiva 2003/4/CE. Além disso, considera fundada a obrigação de informar o público sobre os resultados da sua participação para assim poder avaliar o grau de empenhamento dos cidadãos. Há, contudo, a assinalar que, para facilitar o acesso à Internet do maior número possível de pessoas, é preciso envidar esforços para aumentar o número de línguas de consulta até se chegar à totalidade das línguas oficiais.

3.5 Um tema tão importante como o da incidência económica parece ter sido avaliado atentamente pelos serviços da Comissão ⁽⁶⁾ que chegaram à conclusão de que, sendo os Estados e as partes envolvidas já obrigados a participar no EPER

e, por conseguinte, a comunicar todos os dados nele exigidos, os custos apenas se farão sentir nas novas relações entre a Comissão e os Estados-Membros em consequência da transferência de dados armazenados. Os encargos daí resultantes caberão, na sua maioria, à Comissão, sobretudo os relacionados com a manutenção da página da Internet, ficando apenas uma parte ínfima a cargo de cada país. No entanto, é importante mencionar que para os operadores não abrangidos pela Directiva IPPC o acompanhamento e a notificação das emissões e transferências resultam num acréscimo dos custos e numa sobrecarga administrativa.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE entende que a proposta de regulamento PRTR representa um grande progresso no processo encetado com o EPER. Por um lado, porque amplia as possibilidades de informação sobre as emissões para o ar e a água visto passar a incluir as emissões para o solo e as emissões de fontes difusas e, por outro, porque adapta a legislação europeia à internacional, em particular à Convenção de Åhrus e, mais concretamente, ao protocolo CEPE/ONU de Kiev.

4.2 No entanto, para o CESE é indispensável consolidar o actual EPER a fim de minimizar os esforços a envidar pelas partes envolvidas para corresponderem à obrigatoriedade de informação imposta pelas novas disposições. Pode considerar-se que a data de entrada em vigor do PRTR (2007, embora só esteja operacional em 2009) dá tempo para completar e corrigir o registo actual e para integrar satisfatoriamente as novas declarações e as novas instâncias sujeitas a essa obrigação. A finalização do conteúdo do PRTR, assim como a sua publicação na Internet, reduzirá os custos e, sobretudo, evitará confusões entre as informações actuais e as novas.

4.3 O aumento dos poluentes que é preciso notificar (mais 36 com o CEPE/ONU) exige duas observações: a primeira é que muitos deles são pesticidas, já não são utilizados e deixaram de ser comercializados na UE, a segunda é que a obrigatoriedade de informação é condicionada pelo cumprimento dos limiares de capacidade sujeitos a notificação previstos no Anexo I para as actividades e os limiares de emissão referidos no Anexo II para os poluentes.

4.4 O CESE vê toda a conveniência em normalizar ao máximo o conteúdo das declarações das partes envolvidas (Anexo III), tornando-as mais simples para as PME e os agricultores abrangidos pela obrigação de notificação e evitando, deste modo, sobrecarregá-los com trâmites administrativos complicados e custos elevados. Nesta mesma ordem de ideias e no intuito de comparar os dados registados, seria necessário recorrer à tecnologia mais avançada para determinar as cargas anuais. A coerência entre os diversos registos nacionais e o europeu é outro imperativo para garantir a normalização e a possibilidade de aferição.

⁽⁶⁾ Ver documento «Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs» elaborada em 2002 pela divisão de análise económica. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 O CESE é especialmente sensível ao carácter confidencial dos dados fornecidos pelas partes envolvidas. Nos termos do artigo 11.º, serão os Estados-Membros a indicar a confidencialidade de certos dados, a pedido das partes que o hajam solicitado, e sempre que isso seja consentâneo com as derrogações contidas no artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE. Mas o facto é que a última frase estipula que «a notificação deve expor os motivos da recusa», enquanto reza do considerando n.º 14 do Regulamento que «o acesso às informações fornecidas pelo PRTR europeu não deverá estar sujeito a restrições e apenas deverão ser possíveis excepções a esta regra se a legislação comunitária as admitir expressamente». Urge aclarar esta discrepância uma vez que, tal como refere a última frase do artigo 11.º, as partes interessadas na confidencialidade de certos dados terão de apresentar as razões para o seu pedido. Poder-se-ia criar assim o equívoco de que estes seriam excluídos dos previstos no artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE, pois se a confidencialidade é regulada numa disposição legal não deveria carecer de justificação.

4.6 O CESE apoia a proposta do PRTR europeu, na medida em que este pretende inserir os dados notificados num contexto próximo da realidade e reduzir gradualmente o perigo de interpretação errónea dos mesmos. Serão bem-vindos todos os esforços neste sentido.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

5. Conclusão

Em conclusão, pode dizer-se que a transparência na notificação das emissões e na transferência de poluentes — na configuração do PRTR europeu — imposta às partes envolvidas, às empresas, aos agricultores e às administrações públicas, cumpre uma função dúplice:

- A de informar, no âmbito do mercado interno, sobre os usos e as práticas ambientais de todos estes intervenientes, bem como sobre o cumprimento da legislação europeia na matéria, o que permite aos concorrentes, consumidores e cidadãos formar facilmente uma opinião e agir de conformidade;
- A que gera um valor acrescentado para a competitividade das nossas empresas, independentemente da sua actividade, tanto no mercado europeu como no mundial, na condição de se manterem as condições de normalidade e de comparabilidade dos dados, conforme referem as observações na especialidade. Entendemos que a transparência da informação, possível graças ao PRTR europeu, propiciará posições comuns que poderão culminar em acordos voluntários por sector de produção e garantir o cumprimento das normas ambientais, facilitará aos cidadãos, através da divulgação dos dados constantes do registo, a obtenção de informações sobre as instalações existentes na sua zona, fomentará a responsabilidade social das empresas (RSE) e aumentará a confiança entre os vários actores da sociedade civil.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/2/CE relativa aos aditivos alimentares com excepção dos corantes e dos edulcorantes e a Directiva 94/35/CE relativa aos edulcorantes para utilização nos géneros alimentares»

COM(2004) 650 final — 2004/0237 (COD)

(2005/C 255/11)

Em 16 de Novembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 17 de Março de 2005, sendo relatora **Ann DAVISON**.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 136 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções o seguinte parecer:

1. Antecedentes

1.1 A directiva em apreço é a sexta alteração em dez anos, relativa aos aditivos alimentares com excepção dos corantes e a terceira relativa aos edulcorantes.

1.2 As alterações à Directiva 95/2/CE, que se baseava no princípio da lista positiva dizem respeito aos aditivos alimentares «com excepção dos corantes e dos edulcorantes». Isto significa que a tónica é colocada principalmente nos emulsificantes e estabilizantes, bem como conservantes.

1.3 As propostas de alteração destinam-se a retirar, reduzir, reavaliar, autorizar, ampliar, clarificar e alterar a denominação de determinados aditivos alimentares nas categorias pertinentes. Estas modificações têm em consideração os pareceres do Comité Científico da Alimentação Humana e da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos sobre propostas de novos aditivos e a ampliação da utilização de alguns aditivos já existentes. As propostas de alteração também introduzirão controlos harmonizados sobre os aditivos necessários ao armazenamento e utilização de aromas. (Actualmente a legislação é muito diversa de Estado-Membro para Estado-Membro).

1.4 No âmbito das novas disposições, só serão autorizados os aditivos cuja segurança tenha sido avaliada, quando a utilização tecnológica for justificada e quando não tiverem sido identificados quaisquer problemas com a sua ingestão.

2. Observações na generalidade

2.1 O Comité tinha proposto a criação de uma Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e congratula-se com a separação efectuada entre avaliação de risco e gestão de risco, bem como com o facto da AESA parecer estar a ter em conta a necessidade de produtos novos. Espera que os Estados-Membros estejam a aplicar recursos suficientes na execução da nova abordagem da AESA. O CESE acolhe favoravelmente esta actualização da legislação e aduz observações de pormenor.

3. Observações na especialidade

Seria mais claro se os documentos da Comissão incluíssem as referências (E+ número), tal como indicadas nos rótulos, juntamente com a designação dos aditivos.

3.1 Compostos de sódio

O texto inclui uma série de compostos de sódio. O CESE manifesta a sua preocupação com o facto de os consumidores não perceberem, pela leitura do rótulo, que se trata de sal e, que portanto, podem contribuir para a dose diária máxima sugerida, que é de 6 mg. Assim, não podem dar resposta significativa ao conselho de diminuir a ingestão de sal.

3.2 Nitritos e nitratos

Com base no parecer da AESA, a Comissão deseja manter o respectivo teor o mais baixo possível, sem comprometer a segurança dos alimentos. Tanto os nitritos como os nitratos são conservantes úteis, mas o seu consumo excessivo tem riscos próprios. Assim, a Comissão preconiza uma estratégia que defina teores máximos. No interesse da segurança dos consumidores, o CESE gostaria de ver um teor tão baixo quanto possível, se necessário com níveis diferentes para produtos diferentes, de modo a alcançar tal objectivo.

3.3 Alimentos para desmame e suplementos alimentares e suplementos para fins medicinais específicos

O CESE apoia a proposta da Comissão de alinhar a redacção do documento, substituindo a expressão «alimentos para desmame» nas legislações de todos os Estados-Membros por «alimentos transformados à base de cereais e alimentos para bebés» e clarificar a redacção sobre suplementos alimentares e alimentos para fins medicinais específicos.

3.4 *p*-Hidroxibenzoatos

3.4.1 Previa-se a sua reanálise e a AESA estabeleceu uma dose diária admissível para todo o grupo de 0-10 mg/kg de peso corporal para a soma dos ésteres de metilo e etilo do ácido *p*-hidrobenzóico e respectivos sais de sódio. Todavia, recomenda-se que se suprima a autorização para utilização do propilparabeno, que tem efeitos secundários sobre as hormonas sexuais e os órgãos reprodutores em ratos jovens. Propõe-se também retirar os *p*-hidroxibenzoatos da utilização nos suplementos alimentares dietéticos líquidos.

3.4.2 O Comité considera que o cálculo da AESA para a DDA (dose diária admissível) inclui uma margem de segurança para as crianças e outros grupos vulneráveis. Concorde que a autorização deve ser retirada quando seja observável efeito adverso.

3.5 Agentes gelificantes em mini-embalagens de gelatina

Tendo em consideração o bem documentado risco de asfixia, propõe-se retirar da utilização uma série de aditivos alimentares gelificantes. O CESE concorda com a proibição, mas sublinha que é o formato, o conteúdo e a consistência desses doces que criam o risco. Impõe-se uma proibição mais abrangente para impedir que todos eles venham a ser comercializados. Dado não existirem disposições, tanto na legislação legal sobre produtos alimentares como na directiva sobre segurança geral dos alimentos, que permitam a proibição do próprio produto, o produto é proibido com base nos aditivos alimentares que contém. O Comité considera que a UE deve ter a possibilidade de proibir um produto alimentar que não ofereça segurança.

3.6 Eritritol

O eritritol é um açúcar que se encontra naturalmente nalguns frutos, cogumelos, alimentos fermentados e queijos, mas é também útil para outros fins, pelo que se propõe autorizar as suas diversas utilizações. O CESE concorda com esta decisão, mas questiona a redacção «mascarando sabores desagradáveis não pretendidos», que parece querer dizer que a falta de frescura dos produtos alimentares poderia ser mascarada. O CESE sublinha as vantagens de um novo edulcorante para grupos específicos de consumidores frequentes, como os diabéticos. Não só aumenta as suas possibilidades de escolha de produtos contendo edulcorantes artificiais, como tem menores efeitos laxativos, que, neste caso, já não precisam de ser mencionados no rótulo.

3.7 4 — hexilresorcinol

3.7.1 Este aditivo é proposto como alternativa aos sulfitos, que previnem o acastanhamento dos crustáceos, e não como subentendendo a retirada dos mesmos sulfitos. O Comité Científico da Alimentação Humana conclui que o produto é aceitável, desde que os respectivos resíduos na carne dos crustáceos não ultrapasse 2mg/kg.

3.7.2 O CESE manifesta a sua preocupação com as pessoas que consomem uma quantidade invulgar de crustáceos — a título de exemplo, pessoas que vivem nas zonas costeiras. A AESA deveria avaliar qual destes aditivos — o 4 — hexilresorcinol ou os sulfitos — ou uma mistura de ambos, é mais seguro para os consumidores.

3.8 Hemicelulose de soja

A hemicelulose de soja é um derivado da fibra da soja convencional e é aprovado pelo Comité Científico da Alimentação Humana. Tendo em conta o possível potencial alergénico, todos os produtos derivados de soja, incluindo o produto em apreço, devem ser rotulados.

3.8.1 O CESE aceita esta alteração do uso da hemicelulose de soja, uma vez que foi estabelecida a necessidade de restrições à sua utilização.

3.9 Etilcelulose

A etilcelulose é preparada a partir de pasta de madeira ou de algodão e amplamente utilizada como substância de enchimento em comprimidos (indústria farmacêutica). A AESA não considerou necessário fixar qualquer DDA. O CESE apoia a proposta para ampliar a sua utilização do mesmo modo que para outras celuloses.

3.10 Ampliação da utilização de aditivos alimentares autorizados

A Comissão propõe a ampliação da utilização de três aditivos: hidrogenocarbonato de sódio, sorbatos e benzoatos, e dióxido de silício.

— Hidrogenocarbonato de sódio

O aditivo foi inicialmente definido como um auxiliar à transformação, pelo que a sua utilização não cabe nas competências comunitárias. Foi agora redefinido, mas a sua utilização não foi questionada pela Comissão, visto que já é permitido em produtos alimentares biológicos.

— Sorbatos e benzoatos em crustáceos

É proposta a ampliação da utilização dos produtos supra, com base no pressuposto de que não é provável que o consumo aumente de forma significativa. O CESE tem para si que a quantidade média indicada para o consumo de tais produtos pode esconder uma variação significativa e gostaria de saber se os grandes consumidores estarão suficientemente protegidos. Acolhe favoravelmente o facto de a Comissão estar a recolher mais informação sobre os benzoatos.

— Dióxido de silício

A Comissão precisa de clarificar o seu ponto de vista de que seria preferível um teor de dióxido de silício mais elevado do que a manutenção de consumo elevado de corantes orgânicos.

3.11 Calendário

A suspensão da colocação no mercado de embalagens de doces de gelatina deve manter-se até que seja adoptada uma nova legislação, que surta os mesmos efeitos.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel da sociedade civil na prevenção do trabalho não declarado»

(2005/C 255/12)

Em 28 de Janeiro de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre o «Papel da sociedade civil na prevenção do trabalho não declarado».

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 15 de Março de 2005, sendo relator **Erik HAHR**.

Na 416.ª reunião plenária de 6-7 de Abril de 2005 (sessão de 7 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese da resolução do Conselho

1.1 O Conselho de Ministros do Emprego, Política Social e Saúde e Defesa do Consumidor adoptou em 20 de Outubro de 2003 uma resolução sobre o trabalho não declarado⁽¹⁾. Com esta resolução, o Conselho convidava os Estados-Membros a elaborarem uma estratégia certa para combater o trabalho não declarado. Esta estratégia fará parte integrante da Estratégia Europeia para o Emprego. A nona das orientações específicas para o emprego de 2003 diz directamente respeito ao trabalho não declarado⁽²⁾.

1.2 O Conselho insta os Estados-Membros a considerarem a presente resolução um quadro de referência para o desenvolvimento e a aplicação das suas políticas no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego, mas atendendo aos condicionalismos e às prioridades nacionais. A resolução inspira-se em grande parte no conteúdo da comunicação da Comissão de 1998 sobre esta matéria⁽³⁾.

1.3 Insta ainda os Estados-Membros a terem em conta as acções definidas na presente Resolução quando, nos seus futuros planos de acção nacionais, apresentarem relatórios sobre as principais medidas de aplicação das suas políticas de emprego à luz da orientação específica sobre trabalho não declarado.

1.4 É proposta ainda a análise conjunta das características do trabalho não declarado comuns a todos os Estados-Membros para uma abordagem comum no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego.

1.5 No atinente a acções preventivas e sanções destinadas a erradicar o trabalho não declarado, o Conselho recomenda que, em consonância com a Estratégia Europeia para o Emprego, se opte por uma abordagem abrangente, baseada na acção preventiva, que incentive todas as entidades patronais e todos os trabalhadores a actuarem no âmbito da economia formal e no contexto do emprego regular. É essencial que estas medidas respeitem a sustentabilidade das finanças públicas e dos sistemas de protecção social através:

- da criação de um enquadramento jurídico e administrativo favorável à declaração da actividade económica e do emprego, mercê da simplificação dos procedimentos e da redução dos custos e condicionalismos que limitam a criação e o desenvolvimento das empresas, em particular das empresas em fase de arranque e das pequenas empresas;
- do reforço dos incentivos, e da eliminação dos desincentivos, à declaração do trabalho tanto do lado da procura como do da oferta;
- da revisão e, quando adequado, da reforma dos sistemas fiscais e de segurança social e da sua interacção, a fim de reduzir as elevadas taxas marginais de tributação efectiva e, se tal for necessário, a carga fiscal sobre o trabalho pouco remunerado;
- de políticas adequadas de emprego para os beneficiários das medidas de protecção social, por forma a ajudá-los a participar no mercado regular de trabalho e
- da redução dos riscos de desemprego e de bolsas de pobreza, eliminando a interacção nefasta entre o sistemas fiscal e o sistema de segurança social.

1.6 É essencial vigiar com mais afinco a aplicação das leis e punir com mais severidade os infractores, sobretudo os que organizam o trabalho clandestino ou que dele beneficiam, eventualmente com o apoio dos parceiros sociais. Importa, por outro lado, que a sociedade fique mais consciente das implicações negativas do trabalho não declarado para a segurança social e para a solidariedade e a justiça social. É também urgente compenetrar os cidadãos das consequências funestas deste tipo de trabalho.

⁽¹⁾ Documento do Conselho n.º 13538/1/03.

⁽²⁾ Na Decisão do Conselho de 22 de Julho de 2003 relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, a nona orientação refere que: «Os Estados-Membros deveriam desenvolver e pôr em prática acções e medidas gerais para eliminar o trabalho não declarado, que conjuguem a simplificação da envolvente empresarial, a supressão de desincentivos e a criação de incentivos adequados nos regimes fiscais e de prestações, a melhoria da aplicação da lei e a aplicação de sanções. Deveriam envidar os esforços necessários, a nível nacional e da União Europeia, para avaliar a extensão do problema e dos progressos obtidos no plano nacional.»

⁽³⁾ Comunicação da Comissão sobre o trabalho não declarado (COM(1998) 219 final).

1.7 Para se ter uma noção mais precisa da amplitude do trabalho não declarado, é necessário realizar ao nível nacional uma estimativa centrada na economia informal e na economia subterrânea, com base nos dados disponíveis nas instituições de segurança social, nas administrações fiscais, nos ministérios ou institutos nacionais de estatística. Os Estados-Membros deverão contribuir para o desenvolvimento da avaliação do trabalho não declarado a nível da UE com vista a verificar os progressos registados na transformação do trabalho não declarado em emprego regular. Haverá que promover a cooperação entre os Institutos Nacionais de Estatística para se chegar a uma metodologia e fomentar os intercâmbios de conhecimentos periciais nesta matéria.

1.8 O Conselho convida os parceiros sociais, a nível europeu, a abordarem coerentemente a questão do trabalho não declarado no contexto do seu programa plurianual acordado conjuntamente e a prosseguirem a análise do trabalho não declarado ao nível sectorial através de comités sectoriais de diálogo social. Também ao nível nacional, deverão promover a declaração da actividade económica e do emprego e combater a incidência do trabalho não declarado através de campanhas de sensibilização e de outras acções, tais como negociações colectivas realizadas em sintonia com as tradições e as práticas nacionais, em moldes que contribuam nomeadamente para a simplificação do enquadramento empresarial, sobretudo no tocante às pequenas e médias empresas.

2. Preâmbulo

2.1 Trabalho não declarado equivale a privar o erário público das receitas resultantes do pagamento de impostos e de quotizações sociais. Não sendo contabilizadas na actividade económica, estas receitas subtraem-se inteiramente à tributação fiscal. O IVA não é declarado nem pago. O trabalho é, por seu turno, efectuado contra remuneração não declarada. Os empregadores não pagam contribuições patronais e os salários não são declarados. Os assalariados nem declaram o que auferem nem pagam impostos sobre o rendimento.

2.2 São assim extorquidas à sociedade receitas consideráveis destinadas a financiar, entre outras coisas, o sistema de protecção social. O montante em jogo ascende todos os anos a vários milhares de milhão.

2.3 As empresas eficientes e íntegras são excluídas do mercado ou lutam com enormes dificuldades para se manterem à tona da água ou para expandirem as suas actividades, enquanto as empresas que utilizam mão-de-obra ilegal se implantam no mercado e prosperam. A eficiência da economia é cada vez mais ameaçada. Tal impede que a produtividade aumente quando se sabe que o crescimento é uma premissa essencial para manter o modelo social vigente.

2.4 O trabalho não declarado é um fenómeno que percorre toda a sociedade — envolve tanto os empregadores como os trabalhadores — e pode subdividir-se em três grupos:

2.5 O primeiro grupo é composto por empresas que recorrem ao trabalho não declarado de uma forma sistemática, muitas das vezes em combinação com trabalho declarado. O pessoal recrutado é remunerado frequentemente «a negro», ou seja, recebe salários não declarados.

2.6 O segundo grupo é composto por pessoas que exercem duas ou mais profissões das quais uma delas pode ser não declarada. Fazem dele parte, por exemplo, trabalhadores qualificados que, graças ao trabalho não declarado, auferem uma remuneração para além do salário do seu emprego no mercado de trabalho regular.

2.7 O terceiro grupo, por último, é composto por trabalhadores desempregados que, por variadas razões, são forçados a aceitar trabalho não declarado em virtude de não conseguirem arranjar emprego no mercado de trabalho regular. Este grupo é o mais vulnerável. Os trabalhadores são muitas vezes constrangidos a trabalhar em más condições e em troca de salários muito baixos. Em geral, não beneficiam do sistema de segurança social.

2.8 Para além destes três grupos principais bastante diversos, o trabalho não declarado pode assumir também outras formas.

2.9 Uma possibilidade é a combinação do subsídio de desemprego ou do subsídio de doença com rendimentos não declarados.

2.10 Os proprietários de imóveis ou os administradores de condomínios apelam frequentemente para pequenas reparações à mão-de-obra que não declara os rendimentos provenientes deste tipo de trabalho. O mesmo acontece, por exemplo, com as empresas de mudanças. O recurso das empresas ao trabalho «a negro» explica-se, na maioria dos casos, com o facto de estas considerarem as tarefas a realizar demasiado insignificantes. Por outro lado, as empresas abordam certos trabalhadores que estão dispostos a prestar serviços nos seus tempos livres contra uma remuneração não declarada.

2.11 Nos novos Estados-Membros a situação é semelhante à da União Europeia a 15. Verifica-se, todavia, um fenómeno de outra natureza que é abordado no relatório publicado em Maio de 2004. Trata-se de uma situação em que o empregador declara oficialmente apenas uma fracção dos salários e o trabalhador recebe o restante «a negro» dentro de um envelope (*envelope wages*)⁽⁴⁾.

2.12 Convém assinalar que, em todos os casos, se trata de trabalho não declarado com uma medida considerável de fraude fiscal.

2.13 Esta falta de lealdade corrói a moral cívica e mina o sentido da responsabilidade, dois valores essenciais numa sociedade onde uma parte substancial dos recursos é redistribuída sob forma de transferências e de regalias sociais. A fraude fiscal em grande escala cria também um ambiente de tensão na sociedade. Largas camadas da população pagam normalmente os seus impostos enquanto há cidadãos que se arrogam o direito de decidir por si próprios o montante que desejam pagar.

⁽⁴⁾ «Undeclared work in an enlarged union» (Trabalho não declarado na União alargada). Comissão Europeia, Direcção-Geral Emprego e Assuntos Sociais (2004). Este relatório é acessível unicamente em inglês em versão electrónica: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf.

2.14 O trabalho não declarado causa, em suma, enormes prejuízos à colectividade. O alcance destes prejuízos não pode, contudo, ser medido unicamente em termos pecuniários. A confiança deteriora-se irremediavelmente a todos os níveis. Há muitas pessoas que aceitam ou encontram sempre argumentos para o trabalho não declarado, ou é porque os subsídios de desemprego são muito baixos ou porque os serviços domésticos legais saem muito caros, ou outra coisa qualquer.

2.15 Mas ao desrespeitar as leis e as regras em vigor está-se a pôr em perigo os fundamentos jurídicos e o sistema de protecção social. É, pois, indispensável atacar este problema com medidas certas e abrangentes. Felizmente, nota-se que muito lentamente os parceiros sociais, os políticos e a sociedade em geral vão ficando mais conscientes do carácter funesto do trabalho não declarado e da necessidade de transformar o trabalho não declarado em emprego regular.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité exprimiu-se a este respeito em 1999 em reacção à comunicação da Comissão sobre a matéria⁽⁵⁾, cujo objectivo era lançar um debate amplo sobre as causas do trabalho não declarado na UE e nos Estados-Membros. A esta comunicação seguiu-se mais tarde um estudo realizado por iniciativa da Comissão⁽⁶⁾.

3.2 O Comité saúda a iniciativa do Conselho de afinar esta abordagem mediante uma resolução.

3.3 O Comité compraz-se em registar o facto de a Comissão ter iniciado em 2003 um inquérito em grande escala sobre o trabalho não declarado na União Europeia alargada. Os resultados deste inquérito publicados em Maio de 2004⁽⁷⁾ representam, a seu ver, um contributo muito valioso para o conhecimento do trabalho não declarado e para encontrar os meios mais eficazes para combatê-lo. O estudo fornece, com efeito, aos governos e aos poderes públicos dos Estados-Membros uma base de reflexão sobre os métodos mais adequados para contrariar a tendência actual.

3.4 Elemento da estratégia de emprego

3.4.1 No entender do Conselho, o combate ao trabalho não declarado deve fazer parte integrante da Estratégia Europeia de Emprego global que tem em vista criar mais e melhores empregos. Este desiderato é, aliás, partilhado pela Comissão. Em Julho de 2003, os Ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais pronunciaram-se sobre o assunto na sua reunião informal em Varese. Recordaram que transformar o trabalho não declarado em emprego regular contribuiria para a consecução do pleno emprego, a melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho, o fortalecimento da coesão social e da inclusão, a eliminação de bolsas de pobreza e poderia evitar distorções de mercado.

⁽⁵⁾ COM(1998) 219 final – Parecer do Comité in JO C 101 de 12/4/1999, p. 30-37 (relator: Daniel GIRON).

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): «Undeclared labour in Europe — Towards an integrated approach of combatting undeclared labour» (Trabalho não declarado na Europa — Para uma abordagem integrada no combate ao trabalho não declarado) (versão inglesa com resumo em francês e alemão). Amsterdão, 2001.

⁽⁷⁾ Ver nota 4.

3.4.2 No seu parecer sobre a comunicação da Comissão de 1998, o Comité sugeria que se abordasse o problema do trabalho não declarado sob o ângulo do emprego. O Comité aproveita para reiterar esta sua sugestão.

3.4.3 Para alcançar o objectivo almejado de transformar o trabalho não declarado em declarado na sua acepção legal, será imprescindível adoptar uma longa série de medidas.

3.4.4 Para começar, é preciso fazer uma distinção entre aqueles que deveriam estar activos no mercado de trabalho regular daqueles que decidiram não declarar as suas actividades.

3.4.5 Convém igualmente determinar claramente que actividades poderão transitar do sector informal não declarado para o sector formal declarado.

3.4.6 É provável que a procura de certas actividades ou de certos serviços que agora fazem parte da economia subterrânea desapareça com a sua regularização. O Comité pensa, por isso, que há motivos de sobra para seguir de perto esta situação. É até mesmo possível que, graças a medidas de apoio, estas actividades transitem para o sector regular.

3.4.7 A aplicação da Estratégia de Lisboa pressupõe, designadamente, a criação e o desenvolvimento na União Europeia de empresas dinâmicas e competitivas que façam aumentar o número de empregos.

3.4.8 O trajecto entre a ideia de criar uma empresa operacional e produtiva e geradora de emprego até à sua implantação efectiva é muito longo e espinhoso.

3.4.9 Haverá, portanto, que instaurar um clima favorável ao crescimento e ao desenvolvimento de novas empresas que satisfaça todas as condições necessárias.

3.4.10 Por outro lado, os trabalhadores deverão poder exigir das suas entidades patronais o conhecimento e a aplicação da legislação laboral e fiscal em vigor.

3.4.11 É imprescindível o equilíbrio entre as exigências de ambas as partes. Doutro modo, haverá o risco de muitas empresas nunca chegarem a ver a luz do dia e de muitas ideias luminosas morrerem antes de nascer.

3.4.12 Esta abordagem visionária da declaração dos Ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais em Julho de 2003 em Varese poderá fazer crer que a questão de transformar o trabalho não declarado em trabalho declarado se reduz à vertente do emprego. Ora, sabe-se que o trabalho não declarado, sobretudo quando é praticado de forma sistemática e organizada, está muitas vezes ligado a outras formas de criminalidade económica. Este tipo de criminalidade exige esforços adicionais da sociedade e não se deve, portanto, poupar meios para combatê-la.

3.5 Definição de trabalho não declarado

3.5.1 Para demarcar o trabalho não declarado de outros crimes económicos, o Conselho recorre à definição utilizada pela Comissão na sua comunicação de 1998. Por seu lado, o Comité (parecer 1240/98) considera aceitável a definição de «trabalho não declarado» como «qualquer actividade remunerada de carácter lícito, mas não declarada aos poderes públicos», tendo em conta a necessidade de adoptar um conceito comum a todos os Estados-Membros. Aproveita agora para reiterar este seu ponto de vista.

3.6 Imigração ilegal e trabalho não declarado

3.6.1 O Comité teve por várias vezes a oportunidade de se pronunciar sobre a incidência e as causas da imigração ilegal, focando a ligação evidente entre este fenómeno e o trabalho não declarado. Estando o mercado de trabalho «regular» e a segurança social vedados aos imigrantes ilegais, estes buscam outras soluções para a sua subsistência, o que os impele quase sempre para o mercado de trabalho não declarado. Depara-se com este tipo de situação, designadamente, nos sectores da construção civil, da agricultura e da horticultura. Isso cria muitas vezes uma relação de dependência para o imigrante em situação ilegal, que cai facilmente nas mãos de patrões pouco escrupulosos.

3.6.2 Os Estados-Membros deverão, por conseguinte, adoptar medidas para atacar o problema da imigração ilegal, no âmbito da política comum de imigração⁽⁸⁾. Pensa-se, neste contexto, em estratégias diversas com uma configuração que pode variar de país para país. Uma delas seria, obviamente, tratar de fazer regressar os imigrantes ilegais ao seu país de origem. Outra seria reforçar os controlos nas fronteiras.

3.6.3 Deve ter-se em mente que uma pessoa disposta a abandonar tudo no seu país de origem em busca de uma vida melhor noutra país é movida por um impulso difícil de reprimir.

3.6.4 Importa considerar que existem pessoas a quem são roubados ou confiscados os documentos para os obrigar a reembolsar a sua «passagem». A situação de escravidão que assim se cria permite que as redes de traficantes obriguem as suas vítimas a reembolsar as suas «dívidas». Isto tanto se aplica a pessoas ao serviço de particulares (pessoal doméstico), como a pessoas que trabalham nas obras (construção civil ou naval, por exemplo) ou ainda a pessoas que trabalham no sector da agricultura ou da restauração. É assustador ver como a criminalidade organizada é capaz de se infiltrar, diante dos nossos olhos, nos vários níveis da sociedade. Devemos ter consciência disso e reconhecer o problema para podermos combatê-lo. É imperioso proteger as vítimas deste tráfico, dando-lhes direitos e garantindo a sua aplicação.

⁽⁸⁾ Ver também o Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica (COM(2004) 811 final).

3.6.5 Na imigração ilegal é todavia impossível, por motivos de ordem humanitária, jurídica ou prática, repatriar as pessoas envolvidas para o seu país de origem. Neste caso, haverá que adoptar medidas adequadas para a integração dos imigrantes no país de acolhimento.

3.6.6 Caso contrário, há o perigo de se formar uma reserva de mão-de-obra não declarada com as consequências nefastas para o mercado de emprego que bem conhecemos.

3.6.7 Na avaliação das medidas transitórias relativas à livre circulação dos trabalhadores ou antes à falta dela para os cidadãos dos países que entraram para a União Europeia em 1 de Maio de 2004, convém trazer à lume as dificuldades inúteis com que são confrontados empregadores e trabalhadores e ter em conta as alterações verificadas nas qualificações, a evolução demográfica e cultural e ainda as novas exigências de mobilidade.

3.6.8 Em complemento de outras medidas de combate ao trabalho não declarado, poder-se-ia, conforme propôs o Comité no seu parecer de iniciativa sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada», adoptar medidas para inserir os imigrantes na sociedade civil considerando a possibilidade de integração e, em última instância, de concessão de cidadania⁽⁹⁾.

3.6.9 É dever das autoridades informarem os imigrantes sem ambiguidades sobre os seus direitos e as suas obrigações, encaminhá-los para o mercado de trabalho regular e facilitar-lhes o pleno acesso à formação. Os imigrantes devem beneficiar igualmente do sistema de saúde e de outras prestações sociais nas mesmas condições do resto da população. É, além disso, imperioso lutar contra a formação de guetos nos centros urbanos.

3.7 Acções preventivas

3.7.1 Na sua resolução, o Conselho insta os Estados-Membros à criação de um enquadramento jurídico e administrativo favorável à declaração da actividade económica e do emprego. De uma maneira geral, trata-se de reduzir o poder de atracção do trabalho não declarado.

3.7.2 O Comité gostaria de chamar aqui a atenção para algumas soluções possíveis que, isoladamente ou em conjugação com outras, poderão contribuir para alcançar o objectivo desejado.

3.7.3 Seria, por exemplo, oportuno realizar estudos comparativos para definir as bases de tributação particularmente sensíveis no trabalho não declarado e encontrar formas de delatar este problema.

3.7.4 Os Estados-Membros deverão dispor de sistemas jurídicos eficazes para desmascarar, perseguir e punir aqueles que se dedicam ao trabalho não declarado. Isto é especialmente importante quando acontece por sistema e os trabalhadores são vítimas de exploração.

⁽⁹⁾ JO C 125 de 27/5/2002, p. 112-122, relator: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, co-relator: Vítor MELÍCIAS.

3.7.5 É imperativo envidar esforços no âmbito da informação e da formação para evidenciar os efeitos perversos do trabalho não declarado tanto para a sociedade como para os cidadãos.

3.8 Questões fiscais

3.8.1 Nos inquéritos sobre o trabalho ilegal parte-se geralmente do princípio de que este problema tem por corolário a perda de receitas fiscais.

3.8.2 Porém, nos estudos realizados sobre a amplitude da economia subterrânea nos vários países não há nada que confirme a hipótese de haver uma correlação estatística entre esta e o nível global da tributação.

3.8.3 A relação entre a incidência do trabalho não declarado e a pressão fiscal é muito complexa. Na opinião do Comité, não é assim tão óbvio que uma redução dos impostos faça diminuir automaticamente a fraude fiscal. A economia subterrânea também é uma realidade nos países moderados na cobrança de impostos e contribuições.

3.8.4 O Comité apreciaria que um estudo abrangente analisasse a relação entre impostos e contribuições e o fenómeno do trabalho não declarado.

3.8.5 Uma vez que este tipo de trabalho é, conforme diz a experiência, mais frequente nas pequenas empresas com meios administrativos limitados, pode-se perguntar se o motivo para tal é o desconhecimento das regras vigentes, se estas são demasiado complexas ou se o trabalho não declarado é antes o fruto de uma acção deliberada com o único fito de conseguir vantagens concorrenciais.

3.8.6 As exigências que colocamos à justiça são elevadas. Por isso é que o nosso sistema regulamentar é tão detalhado, sendo o sistema fiscal um exemplo muito elucidativo desse facto. Mas as exigências mais elevadas em matéria de justiça pressupõem a disponibilização de maiores recursos, sobretudo da parte das autoridades que controlam o cumprimento das regras.

3.8.7 Se num dado sector da economia uma percentagem não negligenciável de empresários e de trabalhadores não declaram os seus rendimentos ou salários, o sistema fiscal não pode ser considerado justo pelos empresários íntegros que são muitas vezes constringidos a cessar as suas actividades em virtude da concorrência desleal.

3.8.8 Há, pois, motivos suficientes para elevar o grau de normalização e simplificar assim os sistemas, no interesse do cidadão e das autoridades em geral. Deste modo, serão menores as hipóteses de manipulação dos sistemas e as autoridades terão mais possibilidades de libertar recursos para o recrutamento de pessoal mais qualificado.

3.9 Vigilância e controlo

3.9.1 Uma das principais teses defendidas na resolução do Conselho para transformar o trabalho não declarado em empregos regulares é que urge reforçar a vigilância e a aplicação de sanções. O Comité partilha, de facto, da opinião de que a melhor maneira para combater o trabalho não declarado passa obrigatoriamente pelo aumento da regulamentação e pelo

controlo por parte da sociedade. A não declaração de trabalho por conta de outrem não pode ser considerada como uma infracção sem importância. Conforme estabelecem as actuais orientações para a política de emprego, importa explorar ao máximo as capacidades de aplicação de sanções e aumentar a eficácia do sistema punitivo, por forma a retirar o poder de atracção do trabalho «a negro». As medidas de combate ao trabalho não declarado assentam sempre em dois pilares: aplicação de sanções e prevenção. Ambas completam-se mas não se substituem. Esta dupla estratégia, uma combinação de medidas de controlo e incentivos, é também seguida na decisão do Conselho e nas actuais orientações para a política de emprego. O Comité tem a mesma posição a este respeito.

3.9.2 Os empresários vêem frequentemente as regras e as medidas de controlo como um excesso de zelo das autoridades. Se se pretende acordar nos cidadãos o sentido cívico e moral, aumentar as regras não é a solução mais favorável. É hoje visível em muitos sectores da economia uma vontade de «auto-saneamento» e há muitas organizações que dão uma importância cada vez maior às questões éticas. Mas estas medidas voluntárias para combater o trabalho não declarado, por mais bem-vindas que sejam, nunca poderão substituir o controlo por parte das autoridades competentes.

3.10 Necessidade de informação e de formação

3.10.1 Para um assalariado, um emprego clandestino é frequentemente sinónimo de um emprego precário a curto prazo sem quaisquer possibilidades de progresso. Por seu turno, as empresas que recorrem ao trabalho não declarado não podem crescer como desejariam com receio de verem a sua fraude descoberta. O trabalhador que aceita fazer este tipo de trabalho fica assim sem quaisquer hipóteses de carreira. A evolução salarial não acompanha a evolução no mercado de emprego regular. As prestações sociais, tais como o seguro de doença e as pensões de reforma, são inexistentes.

3.10.2 Quem se dedica a formas de trabalho não declarado ou participa na sua organização tem normalmente por objectivo eximir-se ao pagamento de impostos e de contribuições sociais. É extraordinariamente importante que cada cidadão se compenetre realmente da relação entre o pagamento das quotizações para a segurança social e as prestações sociais de que usufruirá futuramente.

3.10.3 Ambos os exemplos evidenciam, na opinião do Comité, a necessidade de acções de informação e de formação. É, com efeito, fundamental mostrar as consequências nefastas do trabalho não declarado para o indivíduo e para a sociedade, tanto a curto como a longo prazo.

3.10.4 Cabe aqui aos parceiros sociais mas também às organizações empresariais um papel fundamental. Os parceiros sociais podem velar pela correcta aplicação dos acordos colectivos e, juntamente com as organizações representantes das entidades patronais, procurar evitar o recrutamento de trabalhadores não declarados, contribuindo assim para eliminar as condições propícias ao trabalho clandestino. As organizações sindicais e patronais poderão exigir dos seus membros o cumprimento de códigos de conduta e impor-lhes, no caso do seu incumprimento, várias tipos de sanções.

3.10.5 É, no entanto, aconselhável não colocar a fasquia demasiado alta para evitar que o trabalho clandestino se expanda com a velocidade de um rastilho de pólvora. Há sectores em que este fenómeno se encontra mais disseminado do que noutros. Ao mesmo tempo, há naturalmente o perigo de se cair na rotina de apontar sistematicamente o dedo a um certo número de sectores pelo simples facto de aqui ser mais fácil detectar o trabalho ilegal do que noutros casos.

3.10.6 Refira-se, em conclusão, que é sempre ao indivíduo a quem cabe tomar posição sobre questões do foro moral, ético e legal.

4. Síntese e conclusões

4.1 O trabalho não declarado é um fenómeno patente em todos os níveis da sociedade. É, todavia, muito difícil determinar a sua amplitude global. De acordo com as estimativas constantes de alguns estudos realizados, a economia informal corresponde a uma média de 7 % a 16 % do BNP da União Europeia. Há, portanto, muito a ganhar com a eliminação do trabalho não declarado e, principalmente, das suas causas.

4.2 O Comité enumera a seguir os domínios que convém reexaminar e ter em conta para encontrar as vias mais adequadas para resolver o problema:

- Melhoria dos incentivos ao trabalho declarado.
- As mulheres têm uma posição muito mais vulnerável no trabalho não declarado com salários baixos. É essencial estudar a sua situação mais a fundo para adoptar medidas específicas.
- Urge modificar a regulamentação aplicada às empresas e simplificar os trâmites burocráticos, sobretudo quando se trata da constituição de uma nova sociedade. Mas também os novos empresários deverão poder adquirir conhecimentos elementares sobre a economia de empresa. É funda-

mental que tenham noção das exigências colocadas pela colectividade à gestão de empresas, designadamente, das disposições de direito laboral e de protecção social aplicáveis ao pessoal ao seu serviço.

- É fundamental que as autoridades desenvolvam campanhas de sensibilização dirigidas aos produtores e aos consumidores para mostrar as consequências nefastas do trabalho não declarado para as receitas fiscais e para os sistemas de protecção e de segurança social e o seu impacto negativo na solidariedade e na justiça.
- É oportuno que as autoridades competentes reforcem eficazmente a vigilância, designadamente, através da exploração ao máximo das capacidades de aplicação de sanções e da colaboração com as entidades competentes tanto ao nível nacional como transfronteiras.
- O trabalho não declarado não pode ser encarado como uma infracção sem importância. O regime de sanções deverá ser mais eficaz para assim retirar o poder de atracção ao trabalho «a negro», sobretudo ao nível das empresas.
- O CESE chama, por último, a atenção para o facto de alguns países terceiros não respeitarem as normas de responsabilidade social universalmente reconhecidas e recomenda aos empresários dos Estados-Membros que tenham em conta essa realidade quando operam nesses países.

4.3 O Comité gostaria, por último, de realçar a importância de reduzir a elevada taxa de desemprego nos Estados-Membros que está essencialmente na origem da mão-de-obra clandestina e do trabalho não declarado. Para tal, é fundamental concretizar realmente a estratégia europeia de emprego com a ajuda dos planos de acção nacionais. O bom funcionamento do mercado laboral com pleno emprego e trabalho de qualidade é a melhor arma para combater o fenómeno da mão-de-obra clandestina e do trabalho não declarado.

Bruxelas, 7 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário para o emprego e a solidariedade social (PROGRESS)»

COM(2004) 488 final

(2005/C 255/13)

Em 9 de Setembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 15 de Março de 2005, tendo sido relator **W. GREIF**.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 2 votos contra e 17 abstenções, o seguinte parecer:

1. Antecedentes e pontos de referência do programa comunitário PROGRESS

1.1 Na sua comunicação ⁽¹⁾ sobre as Perspectivas Financeiras para o período 2007-2013, a Comissão salienta que a Agenda de Política Social é de decisiva importância para a concretização da Estratégia de Lisboa. Foi neste contexto que, em Julho de 2004, a Comissão adoptou um conjunto de propostas tendentes a simplificar e racionalizar as despesas da UE nas áreas do emprego e da política social, mormente no que diz respeito às disposições financeiras.

1.2 Segundo a Comissão, a racionalização proposta beneficiará, em primeiro lugar, o utilizador final, na medida em que reforça a visibilidade, a clareza e a coerência destes instrumentos. Tal passa pela simplificação dos instrumentos, quer do ponto de vista jurídico quer do ponto de vista administrativo, e pela racionalização das estruturas orçamentais, de forma a evitar sobreposições.

— Através da simplificação dos procedimentos administrativos e das regras, acompanhada de uma maior descentralização, pretende-se preparar melhor o novo Fundo Social Europeu (FSE) para o período 2007-2013, e facilitar a sua gestão, para que haja uma articulação entre os auxílios financeiros e as estratégias de promoção do emprego e de reforço da coesão económica e social no quadro da Estratégia Europeia de Emprego (EEP) ⁽²⁾.

— Por outro lado, a Comissão, visando uma melhor repartição dos recursos, pretende que os vários programas formem um todo coerente com regras de execução harmonizadas. Uma das medidas para alcançar esse objectivo será a redução de 28 para 2 do número de rubricas orçamentais geridas directamente pela Comissão nas áreas do emprego e da política social.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Construir o nosso futuro comum — Desafios políticos e meios orçamentais da União alargada 2007-2013, COM(2004) 1001 final.

⁽²⁾ Ver, sobre este assunto, o parecer do CESE adoptado na reunião plenária de 9 de Março de 2005 sobre o Fundo Social Europeu e programas afins, relatora: U. ENGELER-KEFER).

1.3 Um destes novos instrumentos é o programa comunitário PROGRESS ⁽³⁾ proposto pela Comissão na Comunicação COM(2004) 488 final, intitulada «Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social», o qual deverá agrupar todos os apoios financeiros à realização das várias acções no âmbito da política social e de emprego da Comissão. Do programa PROGRESS ficam excluídos o financiamento dos sectores do diálogo social e da livre circulação de trabalhadores ⁽⁴⁾, bem como os organismos comunitários implicados na área das condições de trabalho ⁽⁵⁾ e o recentemente criado Instituto Europeu do Género ⁽⁶⁾. O programa PROGRESS integra, pois, os seguintes programas de acção específicos da UE: «combate à discriminação», «igualdade entre homens e mulheres», «cooperação na luta contra a exclusão social» e «incentivos à criação de postos de trabalho», bem como um conjunto de rubricas orçamentais relacionadas com as condições de trabalho.

1.4 Com uma dotação que ronda os 629 milhões de euros para o período 2007-2013, este programa, que visa complementar as medidas no âmbito do FSE, envolve essencialmente três tipos de medidas diferenciadas de acordo com as prioridades de cada uma das vertentes do programa:

— actividades analíticas, como, por exemplo, a recolha e divulgação de dados, estudos, análises, avaliações de impacto ou o desenvolvimento de métodos estatísticos e de avaliação, para possibilitar uma melhor compreensão dos problemas, aumentar a eficácia das medidas nas várias áreas de intervenção e promover uma maior articulação com as demais áreas políticas e estratégias da UE;

⁽³⁾ PROGRESS = Programa integrado para o emprego e a solidariedade social.

⁽⁴⁾ Numa comunicação à parte serão apresentadas propostas para financiar, com um montante de 480 milhões de euros, o diálogo social, a livre circulação dos trabalhadores (particularmente a rede EURES), bem como a elaboração de estudos e relatórios especiais no domínio social.

⁽⁵⁾ A Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Dublim) e a Agência Europeia para a Saúde e a Segurança no Trabalho (Bilbau).

⁽⁶⁾ O novo Instituto Europeu do Género terá por objectivo proporcionar à União e aos Estados-Membros informações e dados comparáveis sobre questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres, devendo servir de catalisador ao desenvolvimento, à análise e à divulgação de informações a favor desta causa. A Comissão anunciou o propósito de apresentar uma comunicação sobre este tema no início de 2005.

- actividades de aprendizagem mútua, intercâmbio de informações, acções de sensibilização, identificação e divulgação de boas práticas, bem como medidas de controlo e avaliação, nomeadamente a revisão inter-pares (*peer-review*), como contributo para uma melhor compreensão da situação actual em cada Estado e, portanto, uma aplicação mais eficaz da legislação comunitária;
- actividades de apoio aos principais intervenientes para o intercâmbio de boas práticas, a divulgação de informações, medidas de prevenção e sensibilização, bem como processos de debate, por exemplo através da organização de grupos de trabalho de funcionários nacionais e da dinamização do trabalho em rede na UE ou do financiamento de redes de peritos nos vários domínios de acção.

1.5 O programa divide-se em cinco vertentes:

- **Emprego:** Apoiar a Estratégia Europeia de Emprego (EEP), em particular através da avaliação e do controlo das respectivas directrizes e recomendações, da análise da interacção entre esta estratégia e as outras áreas políticas, bem como da sensibilização dos actores regionais e locais para os desafios da política de emprego;
- **Protecção social e inclusão social:** Apoiar métodos de coordenação aberta neste domínio, bem como melhorar a compreensão de todos os aspectos da pobreza e aprofundar a análise da relação entre este objectivo e as outras áreas políticas;
- **Condições de trabalho:** Apoiar as actividades que visam melhorar as condições e o ambiente de trabalho, incluindo a segurança e a saúde dos trabalhadores;
- **Antidiscriminação e diversidade:** Apoiar a aplicação eficaz do princípio da não discriminação, nos termos do artigo 13.º do Tratado UE, e promover a sua integração em todas as estratégias da UE;

- **Igualdade entre homens e mulheres:** Aplicar eficazmente o princípio da igualdade entre homens e mulheres e a integração deste princípio em todas as estratégias da UE;

1.6 O programa está aberto às instituições e aos agentes públicos e privados. Dirige-se, em primeiro lugar, aos Estados-Membros, aos órgãos de poder local e regional, aos serviços públicos de emprego e aos serviços nacionais de estatística. Os organismos especializados previstos na legislação comunitária, as universidades e os centros de investigação, bem como os parceiros sociais e as ONG, estão também habilitados a participar.

O financiamento da UE toma a forma de um contrato público de serviços através de um concurso público, ou de uma subvenção (80 % no máximo) para cobrir os custos dos convites à apresentação de propostas de projectos.

O acompanhamento do programa PROGRESS passará a ser efectuado por um único comité em vez dos actuais quatro comités (um para cada programa de acção específico).

1.7 Está previsto um financiamento no valor de 628,8 milhões de euros para o período de programação de sete anos, devendo este montante ser repartido entre as diferentes vertentes do programa da seguinte forma:

- Emprego: 21 %
- Protecção social e inclusão social: 28 %
- Condições de trabalho: 8 %⁽⁷⁾
- Antidiscriminação e diversidade: 23 %
- Igualdade entre homens e mulheres: 8 %⁽⁸⁾

Para as despesas administrativas, especialmente as despesas relacionadas com o funcionamento do comité de acompanhamento, estão previstos no máximo 2 % do orçamento total do programa PROGRESS. Dez por cento do pacote financeiro (62,9 milhões de euros, o que equivale a 9,2 milhões de euros por ano) não estão afectos às áreas sectoriais do programa. Este montante, a ser distribuído anualmente pelo comité de acompanhamento pelas várias vertentes do programa, pode ser usado como «fundo de manobra» para fazer face às evoluções durante o período de vigência do programa.

Resumo dos principais objectivos do programa PROGRESS

Melhorar o conhecimento e a apreensão da situação nos Estados-Membros mediante análise, avaliação e acompanhamento das medidas	Apoiar o desenvolvimento de instrumentos estatísticos, métodos e indicadores	Apoiar e acompanhar a aplicação da legislação comunitária e dos objectivos estratégicos da UE nos Estados-Membros e avaliar o respectivo impacto	Promover o estabelecimento de redes, a aprendizagem mútua, a identificação e a divulgação de boas práticas na UE	Sensibilizar os intervenientes e o público em geral para as estratégias no âmbito do programa PROGRESS	Dinamizar a capacidade das principais redes da UE para promover e apoiar as políticas comunitárias
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

⁽⁷⁾ No domínio das condições de trabalho, estão ainda previstos 266,4 milhões de euros para o financiamento entre 2007 e 2013 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Dublim) e a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (Bilbau).

⁽⁸⁾ Neste domínio, a Comissão anuncia na exposição de motivos da proposta de decisão sobre o PROGRESS que apresentará, em breve, uma proposta para a criação de um Instituto Europeu do Género, estando previsto um orçamento de 52,7 milhões de euros para o período 2007-2013. A criação do instituto não terá incidência orçamental já que este montante foi deduzido do programa PROGRESS.

2. Observações na generalidade e na especialidade

2.1 Se o objectivo é — como previsto na Estratégia de Lisboa — aumentar a competitividade numa economia assente no conhecimento, acompanhada de um crescimento económico sustentável, e contribuir para a melhoria da qualidade do trabalho e para uma maior coesão social, então deve-se atribuir importância especial à garantia dos recursos e instrumentos financeiros em todas as áreas relevantes do programa PROGRESS. Posto isto, o CESE acolhe com particular agrado a proposta da Comissão sobre o programa PROGRESS 2007-2013 e, no âmbito da preparação da revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, dedica especial atenção a esta iniciativa. Juntamente com o FSE, este programa-quadro é um dos mais importantes instrumentos de apoio à Agenda de Política Social 2006-2010 que acaba de ser adoptada. Embora avalie positivamente o PROGRESS, o Comité, para além das observações gerais que faz relativamente a este novo instrumento financeiro, não pode deixar de manifestar preocupação quanto a alguns pontos concretos da comunicação da Comissão, que em sua opinião deveriam ser esclarecidos e precisados na proposta de decisão em apreço.

2.2 Objectivos gerais do programa

2.2.1 No contexto da Estratégia de Lisboa, o Comité considera positivo que a proposta, independentemente do actual debate sobre a ponderação e a configuração das Perspectivas Financeiras 2007-2013, seja explícita quanto à necessidade de prosseguir o financiamento comunitário de acções nas áreas do emprego e da política social.

2.2.2 A integração num único programa-quadro de todos os instrumentos comunitários de financiamento nos domínios do emprego e da política social, que são da competência administrativa directa da Comissão, pode seguramente ser considerada não só como um meio de garantir recursos financeiros para o reforço da dimensão social da Estratégia de Lisboa, mas também, e sobretudo, como um contributo para a coordenação das acções realizadas no âmbito da Agenda de Política Social.

2.2.3 Em princípio, o CESE subscreve os objectivos gerais definidos no artigo 2.º da proposta de decisão em análise. No entanto, seria desejável que a promoção do intercâmbio, entre países, de actores pertinentes com competência de actuação na área sociopolítica fosse definida como objectivo explícito, pelo facto de muitos candidatos potenciais verem aí um ponto de referência central para participarem em projectos financiados pela UE.

2.2.4 Assim, o CESE tem dificuldade em compreender por que razão a proposta de decisão, nomeadamente no n.º 4 do artigo 2.º, se refere apenas ao «estabelecimento de redes na UE». O Comité entende que a lista dos objectivos gerais do PROGRESS deveria ser completada para permitir que a aprendizagem mútua não se limitasse aos actores na UE, devendo

incluir também intercâmbios bilaterais e multilaterais entre os Estados-Membros. Para o CESE, é necessário que o artigo 8.º defina como objectivo explícito «conhecer melhor todos os tipos de discriminação».

2.3 Coerência e complementaridade com outras áreas de intervenção

2.3.1 O novo programa é resultado dos esforços de «racionalização» que a Comissão tem vindo a desenvolver desde 2003 no domínio da política económica e social, sobretudo na área da política de emprego. Em face disto, o artigo 15.º da proposta de decisão em apreço, que menciona os respectivos mecanismos e actividades da Comissão e dos Estados-Membros para coordenar o programa PROGRESS com os outros instrumentos, estratégias e acções da União e da Comunidade, parece ser insuficiente porque cingido a uma área política restrita. São mencionadas medidas nos domínios da investigação, da justiça e dos assuntos internos, da cultura, do ensino e da juventude, as quais se enquadram em linhas de acção política importantes e devem, sem dúvida, ser coordenadas com as medidas de emprego, formação inicial e contínua e segurança social, ao passo que outros domínios, como por exemplo a política regional e de coesão, estão totalmente excluídos.

2.3.2 Contrariamente, o Comité considera que o programa PROGRESS deveria ser articulado com outras linhas de acção susceptíveis de influenciarem a situação do emprego e da inclusão social, da igualdade de oportunidades, etc. Assim, e para além da prioridade da formação inicial e contínua e da aprendizagem ao longo da vida, deve ser assegurada uma coordenação com as estratégias e as actividades das políticas económica, financeira e de competitividade, a fim de evitar que estas políticas contrariem os objectivos globais do programa, quer ao nível europeu quer ao nível nacional. Por conseguinte, o CESE recomenda que os n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º da proposta de decisão sejam alterados nesse sentido.

2.4 Quadro financeiro

2.4.1 No artigo 17.º da proposta de decisão, a Comissão fixa não só o montante de 628,8 milhões de euros para a realização das medidas comunitárias previstas para o período de programação de sete anos, como também a percentagem mínima do total dos recursos a ser atribuída a cada uma das vertentes do programa. O Comité considera que na comunicação da Comissão não é explícita a relação entre os montantes previstos para o programa global e os apoios concedidos aos programas de acção em curso. Neste contexto, seria especialmente interessante recolher dados comparativos sobre os programas de acção em curso, para avaliar se a evolução da inflação é devidamente tida em conta e de que modo o orçamento reflecte o recente alargamento da União e o próximo processo de alargamento (UE a 25 mais a Bulgária e a Roménia). Até à data, a Comissão limitou-se a prestar informações, de forma informal, sobre esta matéria.

2.4.2 No contexto actual da avaliação intercalar da Estratégia de Lisboa, e tendo em conta o vasto leque de conteúdos do programa, o CESE tem sérias dúvidas quanto à possibilidade de a Comissão manter, como pretende, o «*status quo*» do orçamento em relação às áreas de acção do PROGRESS. Na fundamentação do PROGRESS, nomeadamente no capítulo 2, ponto 3, a Comissão refere-se à disponibilização de «meios financeiros reduzidos» para apoiar a execução da Agenda de Política Social. O Comité não concorda, de modo algum, com este argumento, tendo apontado já em várias ocasiões para a necessidade de tornar, no quadro das Perspectivas Financeiras, o orçamento da UE mais propício à Estratégia de Lisboa, consagrando meios financeiros necessários à execução dos objectivos da Estratégia Europeia de Emprego e da Agenda de Política Social^(*). Neste sentido, o CESE defende, com determinação, a mobilização de recursos orçamentais suficientes para o PROGRESS.

2.4.3 Por outro lado, o artigo 17.º fixa um máximo de 2 % do pacote financeiro do PROGRESS para despesas de funcionamento (12,6 milhões de euros), bem como 10 % (62,9 milhões de euros, o que equivale a 9,2 milhões de euros por ano), montante que será distribuído anualmente pelas várias vertentes do programa como «fundo de manobra». Mesmo tendo consciência de que um período de programação de sete anos deverá ser suficientemente flexível para ter em conta as evoluções futuras, o Comité insiste na necessidade de se garantir transparência e a plena colaboração do Parlamento Europeu num processo de gestão como este, que é, em grande parte, «autónomo» e envolve financiamentos variáveis da Comissão e dos Estados-Membros.

2.4.4 O Comité é também de opinião que a proposta da Comissão de repartir os recursos pelas várias vertentes do programa PROGRESS deve ser analisada com maior precisão. Por exemplo, o artigo 8.º define a «igualdade entre homens e mulheres» como um dos pilares conceptuais do programa PROGRESS. Todavia, comparando com os outros objectivos, as dotações financeiras previstas para esta vertente são nitidamente mais reduzidas (artigo 17.º). A que se deve este facto? A simples afirmação de que a quantia orçamentada para o futuro Instituto Europeu do Género (52,7 milhões de euros) é deduzida do programa PROGRESS não constitui explicação plausível, até porque ainda não se sabe concretamente quais serão o mandato, a estrutura e o modo de funcionamento deste Instituto. Para o Comité, esta minguagem de recursos orçamentais destinados à política de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres não tem qualquer justificação objectiva, tanto mais que o aumento da taxa de emprego feminina, a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, a não discriminação em matéria de salários e a questão do género fazem parte dos Objectivos de Lisboa. Por isso, o CESE sugere que, em vez de se deduzir do enquadramento financeiro global do PROGRESS o valor orçamentado para o Instituto Europeu do Género — e é isto o que aparentemente faz a proposta em apreço — se opte por um financiamento à parte.

2.5 Racionalização ao nível da Comissão

2.5.1 Relativamente aos objectivos agora perspectivados de simplificação e racionalização no domínio das políticas de

apoio, refira-se que a Comissão prossegue os seus esforços de racionalização iniciados em 2003 nos domínios da segurança social e do emprego. Em princípio, o Comité é a favor desta simplificação e racionalização, desde que haja maior clareza e transparência no funcionamento do programa, com custos reduzidos e sem sobreposições.

2.5.2 O Comité chama, porém, a atenção para algumas dificuldades que podem advir da integração de vários programas específicos claramente definidos num único programa muito mais vasto e porventura mais difícil de gerir. Dado o seu vasto leque temático, será que o programa pode e deve fixar meios iguais para atingir os objectivos de cada uma das vertentes do programa? Serão suficientes os recursos financeiros orçamentados? Sendo este um programa tão abrangente, há que evitar a todo o custo que a simplificação dos procedimentos administrativos conduza a uma abordagem menos focada nas diversas vertentes do programa, em nada desejada. Dever-se-á garantir que a anunciada simplificação dos procedimentos administrativos resulte não só numa melhor gestão do programa, mas também numa estruturação dos conteúdos do programa adequada às características dos grupos-alvo.

2.6 Comité de acompanhamento do programa e papel dos Estados-Membros

2.6.1 O artigo 13.º da proposta de decisão precisa que a Comissão será assistida na execução do programa por um único comité, em vez dos quatro comités até aqui existentes (um para cada programa de acção). O comité, de composição variável, reunirá representantes nacionais de acordo com a matéria a tratar.

2.6.2 Resta saber como deverá ser o funcionamento e a composição de um comité com estas características para que os objectivos gerais e específicos de cada uma das cinco vertentes do programa possam ser devidamente e atempadamente tidos em conta. Não resultará daí uma significativa sobrecarga administrativa e, sobretudo, uma enorme necessidade de coordenação interministerial ao nível dos Estados-Membros? Que significa isto para os pequenos e, principalmente, para os novos Estados-Membros? De modo geral, dever-se-á velar por que a racionalização ao nível da Comissão não acarrete dificuldades administrativas para os Estados-Membros e por que a gestão do programa envolva os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil.

2.6.3 O CESE salienta mais uma vez que a racionalização não deve interferir na execução do programa, sobretudo no que diz respeito à transparência dos trabalhos do comité de acompanhamento do programa ou à influência dos Estados-Membros nos processos de decisão e selecção dos projectos. A gestão, o cumprimento dos objectivos, a participação, mas também o controlo e o acompanhamento por parte da Comissão, devem continuar a ser garantidos com o mesmo nível de qualidade e sem concessões.

(*) Ver a este propósito o ponto 6.8 do parecer do CESE, de 9.2.2005, intitulado «Política de emprego: Papel do CESE após o alargamento e na perspectiva do processo de Lisboa» (Relator W. GREIF).

2.7 Simplificação para o utilizador final e acesso ao programa

2.7.1 Segundo a Comissão, a racionalização proposta beneficiará, em primeiro lugar, o utilizador final, na medida em que reforça a visibilidade, a clareza e a coerência destes instrumentos. Os potenciais beneficiários conseguirão mais facilmente candidatar-se aos financiamentos no âmbito das diferentes vertentes do programa, mercê de uma abordagem estandardizada e de disposições de execução harmonizadas. Uma vez que um projecto único pode incidir sobre a consecução dos objectivos de mais de uma vertente do programa, o utilizador final dispõe assim de um sistema de «balcão único».

2.7.2 Quanto às várias ideias que foram apresentadas sobre a racionalização e repartição mais eficaz dos recursos, é difícil avaliar, sem conhecimento exacto das regras de execução, em que medida os diferentes tipos de objectivos são coincidentes: (a) uma estrutura de programa maior e mais centralizada; (b) uma administração menos pesada e com maior capacidade de resposta a todos os níveis (Comissão, Estados-Membros, responsáveis por projectos); (c) cumprimento das exigências de apresentação de relatórios e de segurança técnica e financeira; (d) um acesso ao programa o mais directo e aberto possível para todos os grupos-alvo. É necessário elaborar uma estratégia activa através de regras de execução, para eliminar os já previsíveis conflitos entre objectivos. Para o Comité, o sucesso do novo programa depende também do facto de os utilizadores sentirem as vantagens da simplificação anunciada pela Comissão. Assim, a possibilidade de os objectivos visados de simplificação e racionalização como «mais-valia para os utilizadores» serem verdadeiramente atingidos depende, fundamentalmente, das regras de execução (em particular, o sistema de «balcão único») a adoptar.

2.7.3 A «proximidade do cidadão» em relação aos fundos comunitários é medida essencialmente pela facilidade com que os requerentes podem aceder ao programa e aos projectos, ou seja, pela existência de meios para superar restrições de acesso. Tendo em conta a nova grande dimensão do programa, as experiências obtidas com outros programas de acção e iniciativas comunitárias, bem como a experiência com as novas regras de financiamento da Comissão, é necessário tomar medidas para que as regras de execução não venham a ter um efeito desencorajador para os «pequenos requerentes». Neste contexto, é legítimo perguntar: que medidas de compensação devem ser tomadas para que o PROGRESS possa ser interessante e relativamente acessível para as organizações da sociedade civil que não dispõem nem de especialistas nem de grandes infra-estruturas (auditoria), apesar das formalidades administrativas que lhe são impostas (por exemplo, garantias bancárias, verificação da solvabilidade, documentos comprovativos de auditorias realizadas)?

2.8 Cooperação com organizações da sociedade civil

2.8.1 O n.º 2 do artigo 9.º (tipos de acções) dispõe que as acções previstas no âmbito das «actividades de aprendizagem mútua, sensibilização e divulgação» devem comportar uma «forte dimensão comunitária», ser «realizadas na escala devida», garantir «um verdadeiro valor acrescentado a nível da UE» e ser

«levadas a efeito por autoridades (sub)nacionais», entre outras. Estes critérios são vagos, dando margem a diversas interpretações. Por conseguinte, o Comité recomenda a aplicação rigorosa destes critérios quando do convite à apresentação de propostas/requerimento, por forma a evitar que o programa se concentre apenas em alguns grandes projectos e em determinados grupos-alvo e intervenientes.

2.8.2 De acordo com o n.º 5 do artigo 2.º da proposta de decisão em análise, a «sensibilização dos intervenientes e do público em geral para as políticas da UE» faz parte dos objectivos gerais do PROGRESS. Ora isso só é viável se todos os actores ao nível europeu, nacional e local puderem continuar a desenvolver as suas actividades nos domínios de acção referentes à política social. Neste contexto, o Comité acolhe favoravelmente os processos de simplificação e racionalização, na condição de estes facilitarem a participação de todos os intervenientes, em particular os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil, e não condicionarem o acesso aos fundos comunitários.

2.8.3 É, pois, com preocupação que o CESE constata que somente as ONG na UE fazem parte da lista dos intervenientes relevantes no programa PROGRESS. O artigo 10.º (Acesso ao programa) é omissivo quanto às ONG nacionais. O Comité, sem pôr em causa o papel importante dos actores a nível da UE, entende que é necessário um verdadeiro intercâmbio, bem como o estabelecimento de redes, a identificação e a divulgação de boas práticas e a aprendizagem mútua entre os actores que partilham experiências num determinado domínio e actuam aos níveis nacional, regional e local. Defende ainda que, neste contexto, as acções transfronteiras e a troca de experiências no âmbito da União Europeia são tão importantes como a associação formal entre actores ao nível europeu. Assim, o Comité propõe que o texto proposto pela Comissão seja alterado de molde a definir simplesmente os actores que têm acesso ao programa como as ONG que actuam ao nível europeu.

2.8.4 O Comité insta, assim, a Comissão a clarificar e a estabelecer uma coerência entre os artigos 2.º, 9.º e 10.º da proposta de decisão, a fim de garantir o cumprimento de um dos objectivos principais a que ela própria se propõe, nomeadamente o da cooperação com organizações da sociedade civil.

3. Resumo

3.1 Globalmente, o CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão sobre o programa PROGRESS 2007-2013 e, no âmbito da preparação da revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, dedica especial atenção a esta iniciativa. Este programa-quadro é um dos mais importantes instrumentos de apoio nas áreas do emprego e da política social, indo para além do período de vigência da Agenda de Política Social 2006-2010 que acaba de ser adoptada. Devido ao quadro temporal do programa, o Comité manifesta preocupação quanto a alguns pontos concretos da comunicação da Comissão, que em sua opinião deveriam ser esclarecidos e precisados na proposta de decisão em apreço.

3.2 São eles os seguintes: a) coerência com outras áreas de intervenção comunitária, b) disponibilização e repartição dos meios financeiros, c) facilidade de acesso ao programa e vantagens para o utilizador final apesar do processo de racionalização ao nível da Comissão, d) transparência e participação no comité de acompanhamento, e) envolvimento da sociedade civil.

3.3 O CESE espera que as observações formuladas no presente parecer sejam devidamente ponderadas nas futuras decisões sobre o PROGRESS, na perspectiva da consecução dos Objectivos de Lisboa, em particular no que diz respeito ao quadro financeiro.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior»

(COM(2004) 642 final — 2004/0239 (COD))

(2005/C 255/14)

Em 20 de Janeiro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.:

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 15 de Março de 2005, sendo relator M. SOARES.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 144 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O n.º 1 do artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia prevê que «a Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística».

1.2 Em 24 de Setembro de 1998, o Conselho de ministros aprovou uma Recomendação relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior que convidava os Estados-Membros a dar apoio ou a criar sistemas de avaliação da qualidade e a incentivar a cooperação e o intercâmbio de experiências por parte dos estabelecimentos de ensino superior e das autoridades competentes. A Comissão caberia apoiar essa cooperação e a apresentar relatórios sobre a realização de objectivos a nível europeu e nacional.

1.3 O relatório apresentado pela Comissão ⁽¹⁾ dá conta de importantes progressos na criação de sistemas de garantia da qualidade e na promoção da cooperação, mas acentua a insuficiência de tais progressos, o que justifica medidas mais abrangentes que permitam melhorar o ensino superior e torná-lo mais transparente e fiável para os cidadãos europeus e para os estudantes e docentes universitários de outros continentes.

1.4 Em Setembro de 2003, os Ministros Europeus de Educação reunidos em Berlim, no âmbito do processo de Bolonha e no quadro da realização do Espaço Europeu do Ensino Superior, concluíram que os sistemas de garantia da qualidade assentes em elementos essenciais — como a avaliação interna ou externa dos programas ou dos estabelecimentos de ensino, a participação dos estudantes, a publicação dos resultados e uma participação internacional — foram, de um modo geral, implementados em todos os Estados-Membros.

⁽¹⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (doc. COM 620 final du 30.9.2004).

1.5 Foi, então, decidido solicitar à Rede Europeia de Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA ⁽²⁾) a elaboração de um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns relativos à garantia da qualidade, que analisasse os meios de assegurar a adequada avaliação inter-pares das agências de garantia da qualidade e/ou acreditação, e que apresentasse os resultados aos Ministros em 2005, por via do grupo de acompanhamento.

1.6 Os Ministros de Educação comprometeram-se, ainda, a apoiar o desenvolvimento da garantia da qualidade a nível institucional, nacional e europeu e chamaram a atenção para a necessidade de definir critérios e metodologias comuns no domínio da garantia da qualidade. De igual modo sublinharam que, de acordo com o princípio da autonomia institucional, a responsabilidade pela garantia da qualidade no ensino superior cabe, em primeiro lugar, a cada instituição, o que constitui a base de uma verdadeira responsabilização do sistema académico no âmbito do quadro de qualidade nacional.

1.7 Finalmente, os Ministros de Educação acordaram que, a partir de 2005, os sistemas nacionais de garantia da qualidade deverão incluir:

- uma definição das responsabilidades dos organismos ou instituições envolvidos;
- a avaliação dos programas ou das instituições, incluindo a avaliação interna, a avaliação externa, a participação dos estudantes e a publicação de resultados;
- um sistema de acreditação, certificação ou procedimentos comparáveis;
- a participação internacional, cooperação e criação de redes.

1.8 Em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 149.º do Tratado, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento a presente proposta de recomendação ⁽³⁾, submetida a parecer do Comité Económico e Social Europeu.

1.9 O CESE compreende os motivos invocados pela Comissão e concorda com os princípios enunciados para implantar e reforçar a qualidade do ensino superior através da institucionalização das boas práticas e do desenvolvimento da gestão da qualidade a nível europeu. A sistemática aplicação das metodologias de garantia de qualidade como instrumento de melhoria contínua da própria qualidade é o melhor meio de proporcionar um verdadeiro ensino superior de qualidade nos estabelecimentos de ensino da União, favorecendo o ensino universitário dos vários Estados e facilitando a equiparação dos diversos sistemas de ensino da União.

1.10 O CESE reafirma a sua opinião de considerar de extrema importância abordar, numa perspectiva comunitária, a qualidade do ensino superior e concorda com a Comissão quanto à orientação seguida para alcançar os objectivos pretendidos no contexto da Estratégia de Lisboa e, mais concretamente, das conclusões do Conselho Europeu, reunido em Barcelona em Março de 2002, que concluiu que os sistemas

europeus de educação e formação devem tornar-se uma «referência mundial de qualidade em 2010».

2. Proposta de Recomendação

A proposta apresentada pela Comissão, baseada na Recomendação de 1998, visa contribuir de modo concreto para atingir o objectivo do reconhecimento mútuo dos sistemas e das avaliações de garantia da qualidade em toda a Europa.

2.1 O conteúdo da recomendação estabelece cinco etapas para o reconhecimento mútuo recomendando aos Estados-Membros que:

2.1.1 Requeiram a todos os estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios que introduzam ou desenvolvem mecanismos de garantia da qualidade, internos e rigorosos;

2.1.2 Requeiram a todas as agências de garantia da qualidade ou de acreditação em actividade nos seus territórios que sejam independentes nas suas avaliações, que apliquem os critérios de garantia da qualidade definidos na Recomendação do Conselho de Setembro de 1998 e que apliquem um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns para efeitos de avaliação;

2.1.3 Encorajem as agências de garantia da qualidade e de acreditação, juntamente com as organizações representativas do ensino superior, a criar um «Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação» e a definir as condições de inscrição neste registo;

2.1.4 Permitam aos estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios optar pelas agências de garantia da qualidade/acreditação inscritas no registo europeu que melhor respondam às suas necessidades e perfil;

2.1.5 Considerem as avaliações efectuadas por todas as agências de garantia da qualidade e de acreditação inscritas no registo europeu como uma base de decisão nos casos de concessão de licenças ou subvenções aos estabelecimentos de ensino superior, incluindo em matérias de elegibilidade para bolsas e empréstimos a estudantes.

2.2 Na proposta, solicita-se à Comissão que:

- continue, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a prestar apoio à cooperação entre estabelecimentos de ensino superior, agências de garantia da qualidade e de acreditação, autoridades competentes e outros organismos em actividade neste domínio;

- apresente ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relatórios trienais sobre a evolução dos sistemas de garantia da qualidade nos diversos Estados-Membros e sobre as actividades europeias de cooperação neste domínio, incluindo os progressos alcançados ao nível dos objectivos.

⁽²⁾ Esta estrutura foi criada em 2000 e integra 50 agências de garantia da qualidade ou de acreditação de 30 países europeus.

⁽³⁾ No seguimento da avaliação da Recomendação 98/561/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1998, relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior.

3. Observações

3.1 Observações na generalidade

3.1.1 A exigência de uma elevada qualidade na educação e na formação é um elemento central se se pretende alcançar os objectivos consagrados na Estratégia de Lisboa. Neste quadro, o CESE reafirma a importância para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento no espaço europeu de uma maior mobilidade de estudantes e de trabalhadores. Tal mobilidade pode constituir um elemento fundamental para a realização de um mercado de trabalho europeu e para a construção de uma sociedade mais competitiva baseada no conhecimento.

3.1.2 A proposta de Recomendação vai neste sentido, uma vez que, para conseguir com pleno sucesso essa mobilidade, é necessário o reconhecimento mútuo das qualificações e dos diplomas, o que exige o estabelecimento de mecanismos eficazes e coerentes a nível europeu que impliquem todas as partes. De entre esses mecanismos assume particular importância o estabelecimento de metodologias adequadas para avaliar a qualidade do ensino superior e para a sua acreditação no espaço europeu.

3.1.3 No entanto, o CESE entende que estes mecanismos de avaliação, naturalmente importantes para o reforço da qualidade e da credibilização do ensino superior, não podem estar excessivamente dependentes das necessidades imediatas do mercado uma vez que aquele tem objectivos de longo prazo e de prospectiva, a começar pela investigação fundamental.

3.1.4 Por outro lado, o CESE sublinha que o financiamento do ensino superior continua a ser um elemento-chave para a concretização dos objectivos essenciais. Não seria legítimo que as Instituições de Ensino Superior fossem impedidas de aceder às Agências de Avaliação e de Acreditação de maior qualidade por constrangimentos de natureza financeira.

3.1.5 A actual iniciativa da Comissão que figura na proposta de Recomendação do Conselho vai de encontro à posição do Comité assumida em 1997⁽⁴⁾, designadamente quando se afirmava que:

- «se deveria ir mais longe na adopção de sistemas de garantia da qualidade no sentido de incluírem metodologias de avaliação homologáveis e utilizáveis por todos os que aceitem voluntariamente a avaliação como um sistema de ajuda à melhoria e não como uma imposição»;
- «o princípio da autonomia universitária não é discutível (...) contudo é importante que os cidadãos saibam quais as instituições de ensino a nível europeu que incluem, na sua organização, a avaliação como um método sistemático de garantia da qualidade (...) quais os estabelecimentos que utilizam métodos homologáveis de avaliação da qualidade (...);»;
- «independentemente de que cada Estado e cada instituição de ensino seja capaz de utilizar critérios próprios, a Comissão deveria fomentar a aplicação de critérios comuns que permitam, num contexto europeu, conhecer os níveis de qualidade dos programas ministrados dum ponto de vista comunitário».

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Recomendação do Conselho sobre a cooperação com vista à garantia da qualidade do ensino superior» (doc. COM(97) 159 final – 97/0121 (SYN) – JO n.º C 19 – 20.1.1998.

3.1.6 O CESE está consciente da necessidade dos jovens europeus e dos cidadãos em geral conhecerem os níveis de qualidade dos diferentes estabelecimentos de ensino superior.

Mas as normas e critérios utilizados para a avaliação ou acreditação dos estabelecimentos europeus devem servir como pontos de referência para aumentar a transparência e a comparabilidade no espaço europeu e, simultaneamente, contribuir mais para a diversidade das instituições e da sua adequação às necessidades da sociedade actual do que para a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, expressamente excluída do Tratado da União.

3.1.7 No contexto de uma sociedade do conhecimento como base para a construção do espaço económico, social, tecnológico e cultural mais avançado do mundo, os sistemas de garantia da qualidade e os processos de qualidade total constituem uma base insubstituível do progresso e de melhor serviço prestado ao cliente ou ao utilizador.

Devem, por isso, os Estados-Membros disponibilizar aos estabelecimentos do ensino superior os meios adequados para desenvolverem os processos de avaliação de qualidade para a melhoria do produto do ensino. Por outro lado, devem ser intensificadas as relações entre a Universidade e a sociedade para possibilitar uma melhor integração no mercado de trabalho dos jovens com formação superior, o que pressupõe um maior nível de participação e acompanhamento por parte dos parceiros sociais nos sistemas de garantia da qualidade dos estabelecimentos do ensino superior e no melhor conhecimento das futuras necessidades do mercado do trabalho.

3.1.8 O CESE reafirma dois princípios essenciais para atingir os objectivos ambicionados no âmbito do reconhecimento mútuo, e que por isso deveriam constar expressamente no texto da Recomendação aos Estados-Membros:

- Os sistemas de garantia da qualidade não podem ser impostos, mas têm de ser aceites pelos seus protagonistas, em particular os docentes e as autoridades académicas, e devem ter como finalidade última a ajuda à melhoria do nível de ensino superior ministrado nos Estados-Membros;
- Os estabelecimentos de ensino superior devem dispor dos meios necessários para o financiamento das estruturas de promoção, apoio e implementação dos métodos e técnicas da qualidade, designadamente para a indispensável participação daqueles que ministram o ensino.

3.2 Observações na especialidade

3.2.1 O CESE compartilha da opinião de que os critérios e normas aplicáveis em cada instituição como elementos da evolução da metodologia de avaliação interna da qualidade devem decorrer do contexto em que se move a própria instituição.

Esses mecanismos internos de garantia da qualidade e a utilização de competências e dos resultados da aprendizagem devem constituir os elementos essenciais a partir dos quais seja possível introduzir melhorias sistemáticas. Tais melhorias deverão ocorrer, sobretudo, em função da evolução das necessidades da sociedade veiculadas pela participação de painéis constituídos pelas partes interessadas (docentes universitários, profissionais e diplomados, peritos nos domínios em questão, estudantes e parceiros sociais).

3.2.2 O CESE considera positiva a elaboração de um Guia ENQA dos procedimentos de garantia da qualidade, contendo um certo número de modelos ou protocolos consensuais, baseados nas boas práticas adoptadas nos Estados-Membros. Contudo, esse guia deverá insistir o mais possível na promoção da garantia da qualidade nos estabelecimentos de ensino que não a utilizam e ao reforço da sua utilização nas instituições que já a praticam.

Compartilha também com a Comissão a necessidade de uma definição de princípios para a garantia da qualidade a nível europeu, a integrar no Guia ENQA, designadamente, a autonomia universitária, a responsabilidade pública e independência das agências externas de avaliação e/ou acreditação, a proporcionalidade e equidade, princípios a que todas as partes interessadas poderão aderir.

3.2.3 O CESE considera indispensável assegurar que as agências que procedem a avaliações externas dos estabelecimentos de ensino superior cumpram elevados padrões de independência e profissionalismo.

Importa, contudo, clarificar o que se entende por independente e se estas agências devem ter, ou não, fins lucrativos. No que à independência respeita, o que importa assegurar é que ela seja real em relação aos organismos sujeitos à avaliação, o que conduz à segunda questão sobre se devem, ou não, terem fins lucrativos. Resulta claro que as agências devem ter os meios necessários ao seu funcionamento (incluindo através do pagamento dos serviços que realizam), mas um carácter mais empresarial, isto é, com uma actividade claramente vocacionada para o lucro, poderia colocar em risco a sua própria independência.

3.2.4 A criação de um Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação constituirá uma ideia interessante e consensual, mas a Recomendação não é clara quanto aos mecanismos de gestão do Registo que supõem a avaliação e garantia da qualidade das próprias agências que procedem à avaliação da qualidade dos estabelecimentos do ensino superior e que, em última instância, possibilitam a aceitação e reconhecimento das qualificações dentro e fora do espaço europeu.

3.2.4.1 O CESE recomenda à Comissão que pondere a possibilidade de o registo conter rubricas que permitam distinguir as acreditações, que estabelecem referências europeias de base para os principais domínios profissionais, dispositivos de qualidade ou de acreditação que intervêm em domínios especializados ou específicos.

3.2.5 O Comité considera positiva a ideia de responsabilização dos estabelecimentos do ensino superior, permitida pela livre escolha da agência de garantia da qualidade e de acreditação que melhor responda às suas necessidades e perfil, desde que essa agência se encontre inscrita no Registo Europeu das

Agências de Garantia da Qualidade e seja reconhecida nos seus países como independente, fiável e de qualidade.

A possibilidade de as Universidades desenvolverem uma estratégia de acreditação que corresponda da forma mais adequada às missões e objectivos específicos que lhes estão atribuídos não pode, contudo, conduzir a uma estratificação das Instituições por via da qualidade das agências escolhidas.

O CESE alerta para o facto de se correr um sério risco de a qualidade diferenciada das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação poder vir a determinar a qualidade da avaliação e, por esta via, estratificar as próprias Instituições do Ensino Superior.

3.2.6 O CESE considera importante que os sistemas de qualidade ou acreditação existentes a nível nacional sejam articulados com os dispositivos europeus de acreditação.

Com efeito, os Estados-Membros são responsáveis pela organização dos seus sistemas nacionais de garantia da qualidade ou de acreditação de que necessitam para tomar decisões positivas ou negativas em matéria de concessão de licenças e de financiamento das instituições universitárias. Contudo, é necessário que tal seja articulado com os dispositivos europeus de acreditação de modo a facilitar o reconhecimento mútuo das qualificações e diplomas.

Os critérios ou certificações de acreditação de países terceiros podem constituir instrumentos de promoção da imagem de marca dessas instituições e não seriam financiados pelo Estado.

Ainda que estas alternativas não sejam similares do ponto de vista das ilações e responsabilização dos Estados-Membros por um ensino de qualidade, o CESE encara como positivo o apoio por parte da Comissão «à criação e ao ensaio de mecanismos de avaliação e acreditação transnacional de programas de estudo únicos ou conjuntos e à criação de uma acreditação europeia em domínios como a medicina ou a engenharia» o que poderia constituir um passo importante para a implementação do «polémico reconhecimento mútuo».

3.2.7 A participação de todas as partes interessadas é um dos princípios em que a recomendação baseia os sistemas de garantia da qualidade.

O CESE considera que os agentes socioeconómicos podem desempenhar um papel importante, contribuindo com uma experiência específica que pode ser de grande utilidade do ponto de vista metodológico. As organizações de empresários e de trabalhadores, enquanto agentes veiculadores das preocupações do mercado de trabalho, em conjunto com outras partes directamente interessadas, devem poder assumir um papel importante em todo este processo de melhoria sistemática da qualidade do ensino superior na Europa.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)»

(COM(2004) 496 final — 2004/0168 (COD))

(2005/C 255/15)

Em 8 de Novembro de 2004, o Conselho Europeu decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 18 de Março de 2005, tendo sido relator M. NOLLET.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 Em 1 de Maio de 2004 abriu-se uma nova página da história da Europa.

1.2 Depois de um longo período de preparativos, 10 novos Estados juntaram-se aos 15 que já faziam parte da União Europeia. Este alargamento significa novas possibilidades e perspectivas de desenvolvimento. Para serem mais eficazes, as instituições da União devem estar mais próximas dos cidadãos e da vida local, regional e comunitária. Isto pressupõe que se dê mais atenção à qualidade da legislação comunitária.

1.3 A criação de um novo instrumento jurídico de cooperação transfronteiriça reveste-se, por conseguinte, de carácter prioritário no quadro do aprofundamento deste diálogo e representa um novo desafio a enfrentar.

1.4 Em 14 de Julho de 2004, a Comissão adoptou uma proposta de cinco novos regulamentos para a actualização dos fundos e dos instrumentos estruturais para o período 2007-2013, que inclui uma proposta de novo regulamento que estabelece um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça designado AECT.

1.5 Para a Comissão, o AECT constitui uma resposta pragmática a um pedido manifestado pelos Estados-Membros. A Comissão propõe um instrumento facultativo e opcional para o estabelecimento de uma estrutura de gestão transfronteiriça.

1.6 Segundo a Comissão, não são postas em causa as competências atribuídas aos Estados-Membros. Estes últimos são responsáveis pela utilização dos Fundos Estruturais.

1.7 Com conhecimento de causa, a Comissão não pretendeu entrar nas particularidades da convenção. Deixa aos agentes a faculdade de elaborarem os **seus próprios** estatutos.

1.8 A Comissão considera que os Estados-Membros podem ir mais longe. O AECT é facultativo.

1.9 Quando da elaboração do presente projecto de parecer, a Comissão ainda deve transmitir ao CESE uma nota complementar sobre os aspectos jurídicos.

1.10 Através deste novo instrumento (AECT), a Comissão não teve a intenção deliberada de regular outros aspectos fiscais. O AECT optará pelo regime fiscal do Estado-Membro da sua preferência.

1.11 A Comissão não procura uma harmonização e confirma, assim, que não pretendeu elaborar um regulamento mais particularizado. *Visto que o problema da harmonização fiscal não foi suscitado no debate realizado pelo grupo de trabalho do CESE, esta posição da Comissão não se coaduna com as preocupações de simplificação em matéria de gestão.*

1.12 A Comissão não pretendeu realizar o trabalho dos Estados-Membros e sublinha, deste modo, que o AECT é, e continuará a ser, um instrumento de subsidiariedade.

1.13 Com base na sua experiência, a Comissão considera que é impossível elaborar um modelo particularizado.

1.14 Para a Comissão, as ONG não exercem um poder de autoridade pública.

1.15 Consequentemente, a Comissão previu um quadro mínimo. A título exemplificativo, as universidades podem ser beneficiárias.

1.16 A Comissão confirma que se pode ser beneficiário dos Fundos Estruturais sem recorrer a um AECT.

1.17 A Comissão entende que a grande vantagem da sua proposta de regulamento relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT) reside no facto de poder ser aplicado a partir de 2007, sem ter de esperar por eventuais revisões legislativas nos Estados-Membros.

1.18 Em 18 de Novembro de 2004, o Comité das Regiões emitiu um parecer globalmente favorável sobre esta proposta de regulamento e apresentou algumas alterações. Numa destas alterações, propunha-se substituir a designação do novo instrumento jurídico («Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça» (AECT)) por uma nova designação, a saber, «Associação Europeia de Cooperação Transeuropeia» (AECT). Segundo o Comité das Regiões, esta nova designação teria a vantagem de possibilitar a utilização do instrumento jurídico em causa no quadro da cooperação transnacional e inter-regional, nos termos do artigo 1.º da proposta de regulamento.

2. Observações na generalidade

2.1 O CESE tomou conhecimento da proposta de regulamento relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (ou de uma associação europeia de cooperação transeuropeia (AECT)), conforme é proposto pelo Comité das Regiões.

2.2 O CESE associa-se, em termos gerais, à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT), bem como aos objectivos enunciados.

2.3 O CESE toma nota da argumentação da Comissão, nomeadamente, do carácter não obrigatório da criação do AECT.

2.3.1 O AECT é susceptível de facilitar a cooperação transfronteiriça, por exemplo, ao nível dos circuitos financeiros.

2.3.2 O AECT pode envolver diferentes parceiros em vários países. Considerando, entre outros aspectos, o aumento das fronteiras terrestres e marítimas da Comunidade como resultado do seu alargamento, é necessário facilitar o reforço da cooperação inter-regional da Comunidade.

2.3.3 O AECT não é limitativo e não constitui um obstáculo à celebração de acordos de cooperação mais avançados. O AECT não se substitui à euro-região.

2.4 O CESE apoia a iniciativa da Comissão sobre um novo instrumento jurídico para facilitar a cooperação. Estes regulamentos adicionais pretendem facilitar a cooperação efectiva, mas o CESE considera que falta uma disposição mais explícita sobre a participação dos parceiros sociais bem como das outras organizações da sociedade civil nos acordos de seguimento.

2.5 Por outro lado, o fundamento jurídico desta disposição ainda é ambíguo. Convém clarificar a relação existente entre o FEDER (art. 18.º) e o AECT, especialmente quando os Estados-Membros conferem ao AECT a responsabilidade da gestão.

2.6 O CESE pretende igualmente analisar até que ponto as exigências de programação, gestão, controlo e aplicação permitem que os Estados-Membros cooperem de maneira eficaz e aprendam com a experiência dos programas Interreg. Os procedimentos de programação e de documentação elaborados (para iniciar em 2007-2013), devem ser utilizados para melhorar a participação dos cidadãos e dos parceiros sociais bem como das outras organizações da sociedade civil. Por conseguinte, a disposição de aplicação sobre a publicidade dos programas operacionais (art. 12, n.º 6, alínea d)) deve ser estabelecida dentro dos prazos exigidos.

2.7 O CESE considera que o AECT pode certamente constituir um instrumento interessante de cooperação transfronteiriça e uma solução para muitas dificuldades nacionais.

2.8 Todavia, o CESE manifesta reservas sobre o reconhecimento do AECT, em termos de procedimentos financeiros e de autoridades de gestão nacionais.

2.9 Os Fundos Estruturais são considerados como um mecanismo impulsor ao serviço de uma estratégia de aplicação pelos agentes do desenvolvimento, com a participação mais geral possível dos cidadãos. Os agentes económicos e sociais ao nível local e regional são reconhecidos como agentes de desenvolvimento. Seria interessante que estes agentes pudessem participar explicitamente na criação de um AECT.

2.10 O CESE considera que a cooperação transfronteiriça é essencial. Embora o AECT seja facultativo, a Comissão deveria propor um modelo aos agentes interessados. Este modelo não deve ser visto como uma dificuldade suplementar que é imposta aos futuros AECT, mas antes como um modelo de boas práticas e de apoio à constituição de um AECT.

2.11 O CESE sublinha que não foi tratado um ponto essencial da proposta de regulamento. Trata-se da gestão financeira. O regulamento do AECT deveria clarificar os aspectos que se prendem com a gestão dos fundos europeus.

2.12 Esta clarificação não põe em causa as regras que já foram estabelecidas em matéria de responsabilidade financeira dos Estados-Membros. No entanto, se se pretende que o AECT contribua para a simplificação, devem ser propostos procedimentos mais flexíveis em matéria de justificação e de gestão das contas financeiras.

3. Observações na especialidade

3.1 Por uma questão de clarificação, o CESE propõe à Comissão as alterações seguintes:

3.1.1 Artigo 1.º, n.º 3:

«O AECT tem por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça dos Estados-Membros, bem como dos órgãos de poder local e regional e dos agentes económicos e sociais e das outras organizações da sociedade civil, a fim de reforçar a coesão económica, social e territorial.»

3.1.2 Artigo 2.º:

«O AECT pode ser constituído por Estados-Membros e órgãos de poder local e regional ou outros organismos públicos locais e agentes económicos e sociais e das outras organizações da sociedade civil, a seguir designados “membros.”»

3.1.3 Artigo 4.º, n.º 5:

«A convenção estabelece o direito aplicável à sua interpretação e à sua aplicação, no respeito pelos regulamentos europeus e pelas convenções fiscais bilaterais dos Estados-Membros, enquanto não há harmonização fiscal europeia.»

A Comissão deverá esclarecer este ponto.

3.1.4 Artigo 5.º:

«A gestão do pessoal deverá ter em conta, com o maior rigor possível, o respeito do local (ou dos locais) de actividades, dos regulamentos europeus e da legislação social e fiscal aplicável.»

4. Conclusões

4.1 O CES entende que o AECT é um instrumento necessário e que seria oportuno, para uma boa comunicação e compreensão, que a Comissão sugerisse um quadro de referência técnico e jurídico. É imperativo estabelecer uma distinção entre as duas noções fundamentais: os aspectos jurídicos, por um lado, e os aspectos estratégicos, por outro.

4.2 O CES inscreve-se na procura de uma verdadeira coerência que permita superar as principais dificuldades enfrentadas pelos Estados-Membros e pelas pessoas colectivas regionais e locais na elaboração e na gestão das acções de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, no quadro dos diferentes direitos e procedimentos nacionais.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão»

(COM(2004) 492 final — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

Em 21 de Dezembro de 2004, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho da União Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 18 de Março de 2005, tendo sido relator H. MALOSSE.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Preâmbulo

1.1 O Comité Económico e Social Europeu já, por várias vezes, se manifestou plenamente a favor de uma política europeia de «coesão económica, social e territorial» nos termos do Tratado Constitucional. No seu parecer sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013 ⁽¹⁾, o CESE reitera o seu apoio e solicita a consagração de mais meios orçamentais à política estrutural e ao Fundo de Coesão, em particular para amortizar o impacto dos novos e futuros Estados-Membros sem penalizar os países e as regiões menos favorecidas da Europa a 15.

1.2 A proposta em apreço define o espírito e o quadro da programação susceptível de aplicação no período entre 2007 e 2013. Trata-se de uma intervenção intercalar na actual programação dos Fundos Estruturais, cujas avaliações não são ainda inteiramente conhecidas, nem foram analisadas, nomeadamente a realização de acções estruturais nos novos Estados-Membros.

1.2.1 A proposta constitui, por conseguinte, um enquadramento técnico e financeiro geral, no qual os grandes princípios parecem definidos, mas as modalidades precisas de aplicação, bem como as implicações orçamentais, devem ainda ser objecto de debates importantes, designadamente entre os Estados-Membros. Importa salientar, igualmente, que entre 2007 e 2013 a União vai sofrer mais um alargamento, nomeadamente com a adesão, em 2007, de mais dois países, a Bulgária e a Roménia, que passarão a beneficiar inteiramente da política de coesão devido à sua situação económica e social.

1.3 A proposta da Comissão mantém os princípios fundamentais da política de coesão, nomeadamente a programação, a parceria, o co-financiamento e a avaliação, mas pretende introduzir uma maior delegação de competências nos Estados-Membros e nas autoridades locais, e uma simplificação do procedimento e dos mecanismos de acompanhamento «claros e mais rigorosos».

1.4 No que toca especificamente ao futuro da política de coesão, o CESE emitiu, nos últimos quatro anos, doze pareceres ⁽²⁾, contendo mais de setenta propostas. A Comissão solicitou um parecer exploratório sobre a execução da parceria ⁽³⁾, tendo a presidência do Conselho solicitado, também, em 2003 um parecer ao CESE ⁽⁴⁾ no âmbito da preparação de uma reunião informal do Conselho de Ministros responsáveis pela política de coesão, realizada em 20 de Outubro de 2003, em Roma. Nos seus numerosos pareceres, o CESE apresentou, não raro, propostas muito inovadoras para melhorar o funcionamento da política de coesão.

1.5 O balanço geral do seguimento dado pela Comissão às propostas do CESE é bastante positivo, excepto no que diz respeito à questão crucial da parceria: a Comissão tomou em consideração a maioria das propostas do CESE (39 das 70 propostas concretas) e alterou as regras da política de coesão

⁽²⁾ «A política europeia de cooperação transfronteiriça e a experiência do programa INTERREG», JO C 155 de 29.05.2001, pág. 12;
«Segundo relatório sobre a coesão», JO C 193 de 7/8/2001, pág. 70;
«O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento», JO C 241 de 7.10.2002, pág. 66;
«Estratégia de futuro para as regiões ultraperiféricas da União Europeia», JO C 221 de 17.09.2002, pág. 37;
«O futuro dos territórios de montanha», JO C 61 de 14.3.2003, pág. 113;
«Contribuição das políticas comunitárias para a coesão económica e social», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 92;
«URBAIN 2000-2006», JO C 133 de 6.6.2003, pág. 53;
«Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social», JO C 234 de 30.9.2003, pág. 45;
«Parceria para a execução dos fundos estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 21;
«Coesão económica e social: competitividade das regiões, governação e cooperação», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 88;
«As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 101;
«Terceiro relatório sobre a coesão económica e social — Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade e cooperação», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 60.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Parceria para a execução dos fundos estruturais», JO C 10 de 14/1/2004, pág. 21.

⁽⁴⁾ Ver parecer exploratório do CESE sobre a «Coesão económica e social: competitividade das regiões, governação e cooperação», JO C 10 de 10/1/2004, pág. 88.

⁽¹⁾ JO C 74 de 23.03.2005, p. 32.

no espírito das propostas do CESE (8 casos). O que significa que a Comissão seguiu a grande maioria (47 num total de 72) das propostas do CESE.

2. A política de coesão face ao desafio do alargamento

2.1 Criação de um bloco forte

2.1.1 Após a adesão de 10 novos países, a União constitui a terceira potência populacional do mundo com 455 milhões de habitantes, ficando muito atrás da China e da Índia, mas à frente dos EUA e da Rússia com 300 milhões e 140 milhões de habitantes, respectivamente. Com um PIB de 10 biliões de euros, a UE é responsável por um terço da riqueza e um quinto do comércio mundiais, o que lhe confere um estatuto de poder potencial no contexto global actual.

2.1.2 Ainda que menos desenvolvidos do que os outros Estados-Membros, os novos países imprimem uma dinâmica económica (em 2003, os dez novos países apresentavam uma taxa média de crescimento de 3,6 % contra uma média de 0,4 % na Europa dos 15), o que vem alterar, profunda e positivamente, a conjuntura e a dinâmica globais da UE.

2.2 Novos desafios

2.2.1 Como qualquer alteração ou mudança importante, a nova dimensão da Europa vai inevitavelmente necessitar de adaptações institucionais, políticas e orçamentais. Os quatro anteriores alargamentos da UE — em 1973 (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), em 1981/1986 (Grécia, Espanha, Portugal), em 1989 (reunificação da Alemanha) e em 1995 (Suécia, Finlândia, Áustria) — já haviam gerado fortes necessidades de adaptação.

2.2.2 Com o recente alargamento, excepcional pelo número dos países de adesão e pelo fraco nível económico que os caracteriza, a UE vê-se confrontada com um conjunto de problemas específicos.

2.3 Fronteiras dinâmicas

A partir do momento em que são questionadas as referências da UE nos planos geográfico, cultural, religioso e histórico deixam de existir fronteiras indiscutíveis e intocáveis na Europa. As próximas adesões já estão programadas (Roménia e Bulgária), ou a ser debatidas (Turquia, Croácia), não se excluindo a hipótese de novos pedidos de adesão. Esta dinâmica determina a exigência de uma maior coerência no respeito pelas identidades.

2.4 Desníveis económicos

2.4.1 O rendimento médio *per capita* dos dez novos Estados-Membros não chega a 76 % da média da UE a 15, medido em paridades do poder de compra. O atraso actual dos países cuja adesão está prevista para 2007 (Bulgária e Roménia) é ainda mais acentuado, uma vez que o rendimento destes dois países se situa 30 % abaixo da média comunitária. É, portanto, necessário que a União Europeia tenha em conta esta realidade, ao nível orçamental, nomeadamente no debate sobre a adopção das Perspectivas Financeiras para 2007-2013.

2.4.2 A nova formulação dos fundos deve responder a estas exigências e dotar a Comissão de meios que permitam realizar uma política financeira duradoura ao nível da UE e dos Estados-Membros. O tecto de 4 % do PIB, que limita o montante do acesso aos fundos comunitários, surge, pois, como condição de eficácia económica e equidade. Mas a integração dos novos Estados-Membros não acaba com os desníveis de desenvolvimento no interior da antiga «Europa a 15». É neste espírito que uma política de coesão económica, social e territorial deve estender-se a toda a União e dispor dos meios necessários a esse fim.

2.5 Balanço contrastado

2.5.1 As dotações europeias tiveram um papel inegável na redução das diferenças entre os Estados. Mas esse impacto positivo não deve ocultar as numerosas reservas. Na verdade, a análise das condições de execução da política de coesão evidencia a necessidade de reformas profundas:

— O Objectivo n.º 1 conseguiu, em larga medida, reduzir as disparidades entre os Estados-Membros e entre as regiões, mesmo que a inexistência de resultados convincentes para diminuir as disparidades no interior de certos grandes países da União seja reveladora da dificuldade em estabelecer globalmente uma política de coesão territorial. Por outro lado, a redução das disparidades entre os países deve-se mais aos efeitos das políticas macroeconómicas do que às intervenções estruturais. Quanto às disparidades entre as regiões, onde o impacto das acções estruturais é determinante, constata-se que as intervenções europeias nem sempre têm resultado em acções-chave, as quais provocariam um verdadeiro efeito de alavanca. A falta de prática no que diz respeito à consulta e ao verdadeiro envolvimento dos actores da sociedade civil é frequentemente citada como causa principal deste fracasso relativo. Esta questão é tanto mais crucial quanto as carências são ainda mais visíveis nos novos Estados-Membros;

— O Objectivo n.º 2 teve o mérito de intervir em numerosas regiões da Europa, proporcionando assim uma boa visibilidade da União, bem como uma parceria estreita com as forças económicas e sociais, que pode variar segundo os Estados-Membros. Mas este Objectivo n.º 2 foi também criticado pelos modestos recursos colocados à sua disposição;

- O Objectivo n.º 3 foi frequentemente utilizado para co-financiamento de medidas nacionais sem valor acrescentado nem visibilidade na Europa;
- Os programas de iniciativa comunitária e as acções inovadoras, graças a um trabalho em rede e à intervenção de assistência técnica, traduziram-se num verdadeiro valor acrescentado, mau grado a existência de procedimentos burocráticos exagerados;
- O Fundo de Coesão ligado aos meios do Objectivo n.º 1 teve, muitas vezes, um papel decisivo no financiamento de investimentos elevados.

2.6 Para uma reforma ambiciosa da política de coesão

2.6.1 O impacto económico dos fundos estruturais assume várias formas, embora nunca possa ser uma «receita milagrosa» para o desenvolvimento económico das regiões. Os fundos estruturais não são um «passaporte» para o crescimento, nem para os Estados nem para as regiões elegíveis. Muito embora acompanhem os esforços dos actores das regiões e dos países menos desenvolvidos, há sempre o risco de conduzirem a soluções pontuais se as prioridades não forem devidamente definidas em conjunto com os actores locais. A sua utilização deve, portanto, ser encarada como um instrumento ao serviço de uma estratégia conduzida pelos agentes do desenvolvimento, com a participação, o mais ampla possível, dos cidadãos interessados. Consequentemente, uma parte significativa dos fundos europeus deveria ser consagrada a acções inovadoras de desenvolvimento das capacidades locais, a fim de reforçar a competitividade das regiões com atrasos de desenvolvimento e torná-las mais atraentes. O papel da UE para promover o intercâmbio de boas práticas entres os actores envolvidos é essencial neste domínio.

2.6.2 A reforma da política de coesão deveria permitir um maior equilíbrio entre os investimentos em infra-estruturas indispensáveis e os investimentos em recursos humanos, que, embora não beneficiem actualmente de apoio suficiente, desempenham um papel fundamental para o reforço do potencial das regiões com atrasos de desenvolvimento.

2.6.3 Assim, torna-se indispensável procurar uma maior eficácia e uma melhor qualidade, para que os cidadãos europeus aceitem e apoiem uma política de coesão mais ambiciosa e mais adaptada aos seus territórios.

2.7 Perfil da nova política de coesão

2.7.1 Neste contexto, a proposta da Comissão relativa à política de coesão deveria, por um lado, responder às necessidades de coesão territorial de uma União alargada a 25 membros e, por outro lado, contribuir para os grandes objectivos da União, ou seja, a competitividade numa economia

assente no conhecimento, o pleno emprego e o desenvolvimento sustentável.

3. Tornar a proposta de regulamento mais coerente em relação aos objectivos de uma reforma ambiciosa

3.1 Novos objectivos da proposta de regulamento

3.1.1 **Novo Objectivo n.º 1 «Convergência» que integra o actual Objectivo n.º 1 dos Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão.** As dotações correspondentes ao *phasing out* estatístico serão também incluídas neste objectivo.

3.1.1.1 Territórios elegíveis: as regiões com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média comunitária, os chamados «Estados de coesão», ou seja, os que têm um rendimento nacional bruto inferior a 90 % da média comunitária, as regiões elegíveis para efeitos do actual Objectivo n.º 1, mas que por força do efeito estatístico do alargamento deixarão de o ser, as RUP, a título de uma atribuição de recursos adicionais.

3.1.1.2 Aspectos financeiros: quadro financeiro global: 78 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013); apoio aos programas do novo Objectivo n.º 1 através do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão.

3.1.1.3 Principais temas financeiros:

- No âmbito do FEDER: «Investigação & Desenvolvimento Tecnológico», Inovação e Empreendedorismo, Sociedade da Informação: desenvolvimento, ao nível local, de conteúdos, de serviços e de aplicações, ambiente, turismo, energia, apoios directos ao investimento das PME que contribuam para criar e garantir postos de trabalho;
- No âmbito do FSE: aumentar a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores, melhorar os investimentos no capital humano;
- No âmbito do Fundo de Coesão: redes transeuropeias de transportes, protecção do ambiente, domínios favoráveis ao desenvolvimento sustentável, com uma dimensão ambiental.

3.1.2 **Novo Objectivo n.º 2 consagrado à competitividade regional e ao emprego**, que integra os actuais Objectivo n.º 2 (regiões com dificuldades estruturais) e Objectivo n.º 3 (emprego-formação)

3.1.2.1 Dois eixos de intervenção:

- **competitividade regional**, através dos programas regionais financiados exclusivamente pelo FEDER. Trata-se aqui de combater os problemas das zonas urbanas e rurais em matéria de reconversão económica e das regiões com desvantagens estruturais e naturais, em particular as ilhas e as zonas com fraca densidade populacional;

— **emprego**, através de programas nacionais financiados exclusivamente pelo FSE. Trata-se aqui de apoiar políticas que tenham como objectivo o pleno emprego, a qualidade e a produtividade, bem como a inclusão social.

Este objectivo vem na linha da estratégia anunciada pelo Conselho Europeu de Lisboa: reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social no quadro de uma economia baseada no conhecimento, tendo em conta o desenvolvimento duradouro.

3.1.2.2 Territórios elegíveis: em termos globais, todas as regiões não abrangidas pelo novo Objectivo n.º 1.

3.1.2.3 Aspectos financeiros: quadro financeiro global: 18 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013). Repartição equitativa do montante pelos dois eixos de intervenção.

3.1.2.4 Principais temas financeiros:

— no âmbito do FEDER: por um lado, Inovação e Economia do Conhecimento, acesso aos serviços de transportes e de telecomunicações de interesse económico geral, promoção do acesso das PME às TIC e, por outro lado, ambiente e prevenção de riscos;

— no âmbito do FSE: aumentar a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores.

3.1.3 **Novo Objectivo n.º 3 «Cooperação territorial europeia»** consagrado à cooperação inter-regional e europeia e que vai substituir o actual Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) INTERREG.

3.1.3.1 Territórios elegíveis: os Estados-Membros e as regiões proporão zonas de cooperação transnacionais com base nas actuais 13 zonas de cooperação INTERREG III B; em seguida, a Comissão decidirá as zonas de cooperação, em parceria com os Estados-Membros e as regiões. Acções previstas: do mesmo tipo que as do INTERREG III B, com especial incisão nas prioridades de Lisboa e Gotemburgo. Apoio às redes de cooperação inter-regional. Todo o território da UE está implicado.

3.1.3.2 Aspectos financeiros: quadro financeiro global calculado em 4 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013). Fundo visado: FEDER.

3.1.3.3 Principais temas financeiros. Este Objectivo refere-se a 3 tipos de cooperação territorial:

— **cooperação transfronteiriça**: desenvolvimento do empreendedorismo e das PME, bem como do turismo, redução do isolamento através de um acesso melhorado aos serviços e às redes de transportes, de informação e de comunicação;

— **cooperação transnacional**: melhoria da acessibilidade, do desenvolvimento tecnológico e da Investigação & Desenvolvimento Tecnológico;

— **apoio às redes de cooperação inter-regional**: inovação e economia do conhecimento, ambiente e prevenção de riscos, dimensão urbana.

3.2 *Por uma abordagem global da política de coesão*

3.2.1 A política de coesão na sua componente estratégica de promover «um desenvolvimento global harmonioso de toda a Comunidade», procurando «reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões», apresenta características próprias que foram objecto prioritário de negociação, muito particularmente no âmbito das novas negociações orçamentais.

3.2.2 Neste contexto, o papel da política de coesão será fundamental para os novos e os futuros Estados-Membros. O atraso económico desses países e a vetustez das suas infra-estruturas são hoje uma realidade bem conhecida, que justifica plenamente a aplicação da política de coesão logo que adiram à União.

3.2.3 Em contrapartida, para os actuais Estados-Membros, a política de coesão continua a revestir-se de grande importância, não devendo ser descurada. Desde logo, porque o apego das regiões de Objectivo n.º 1 às políticas de coesão é um facto político importante. Além disso, algumas das actuais regiões beneficiárias da política de coesão, que estão em risco de, em breve, dela serem afastadas, vivem ainda grandes dificuldades internas de coesão territorial.

3.2.3.1 O Terceiro Relatório sobre a Coesão aponta precisamente que se as disparidades entre os Estados tivessem podido ser parcialmente reduzidas, subsistiriam, ou mesmo agravar-se-iam em alguns países, as diferenças entre as regiões de um mesmo país, o que deixa transparecer a realidade dos obstáculos estruturais e naturais. Essas disparidades teriam sido ainda maiores sem a intervenção das políticas estruturais e de coesão, devido à forte tendência para a polarização do desenvolvimento económico nas regiões mais ricas.

3.2.4 Por fim, afigura-se oportuno implicar as regiões de todos os Estados-Membros, tendo em conta o objectivo de uma maior adesão dos cidadãos à integração europeia. Parece-nos essencial insistir na importância política das dotações que constituem um trampolim de comunicação para a UE. Para muitos observadores, a UE é, muitas vezes, algo de distante e uma fonte de constrangimentos, enquanto que os financiamentos europeus constituem, pelo contrário, os vectores de uma política de proximidade.

3.2.5 Acresce dizer que, nos termos do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a coesão territorial é um princípio de acção fundamental da União. Por conseguinte, os instrumentos estruturais ao serviço desta política estão vocacionados para intervir em nome da União, devendo, de uma maneira ou de outra, mobilizar recursos de todos os países da União, quer em termos financeiros, em nome da solidariedade comunitária, quer em termos de ideias, de saber-fazer e de projectos. A visibilidade da acção dos fundos estruturais na

Europa é tão fundamental como a necessidade de trazer a cada projecto um valor acrescentado europeu, não em termos monetários, mas de estratégias comuns, de intercâmbios, de cooperações e de transferências de saber-fazer a realizar pela União.

3.3 Reforçar a participação dos actores económicos e sociais

3.3.1 A Comissão não seguiu as recomendações do CESE, expendidas no seu parecer exploratório⁽⁵⁾, para reforçar o papel dos parceiros económicos e sociais: direito de voto nos órgãos de preparação e acompanhamento, apoio técnico, selecção rigorosa dos parceiros, indicações precisas sobre o papel dos comités de acompanhamento. O CESE mostra-se surpreendido com as falhas da proposta da Comissão Europeia, que não está à altura dos compromissos políticos assumidos em prol do reforço da parceria. Lamenta a falta de coragem política da Comissão Europeia neste domínio, quando precisamente a eficácia da política de coesão depende, em grande medida, de uma implicação forte dos agentes económicos e sociais e das outras organizações da sociedade civil. Na opinião do CESE, esta lacuna contradiz os princípios de democracia participativa estabelecidos no Tratado Constitucional. Face à questão do fosso existente entre as Instituições e os cidadãos, vê-se aqui uma oportunidade concreta de satisfazer mais adequadamente as expectativas da sociedade civil. Essas disparidades teriam sido ainda maiores sem a intervenção das políticas estruturais e de coesão, devido à forte tendência para a polarização do desenvolvimento económico nas regiões mais ricas. A experiência comprova que uma verdadeira consulta às forças económicas e sociais, tal como existe na Irlanda do Norte, traz benefícios em termos de qualidade e eficácia, pelo que a Comissão deveria promover mais activamente a sua prática.

3.3.1.1 Há cada vez mais protestos contra a participação insuficiente nas políticas estruturais, o que tem um impacto negativo na visibilidade, transparência e eficácia da política de coesão. O CESE manifesta preocupação quanto à falta de parceria, sobretudo por parte das organizações da sociedade civil dos novos Estados-Membros. Recomenda, portanto, a instituição de conselhos económicos e sociais ao nível nacional e regional, ou de organismos equivalentes, capazes de garantir, de forma autónoma, um processo transparente e aberto de consulta e acompanhamento.

3.3.1.2 Assinale-se aqui que não há avaliações e que a Comissão da União Europeia se mantém em silêncio quanto ao princípio fundamental do envolvimento dos parceiros económicos e sociais. Devido a uma insuficiente definição das regras e normas, quer ao nível comunitário quer ao nível nacional, a presença dos parceiros sociais e das outras organizações da sociedade civil não é garantida em todas as fases do processo de execução dos Fundos Estruturais.

3.3.1.3 A Comissão Europeia deveria insistir no reforço das capacidades dos actores locais e regionais, das colectividades territoriais e dos actores da sociedade civil. É surpreendente que

os regulamentos FEDER e FEADER apenas mencionem o reforço das capacidades administrativas como condição para uma boa governação, tendo em conta que a Comissão salientou no seu *Livro Branco sobre a Governança Europeia*⁽⁶⁾ que a sociedade civil assumia responsabilidade essencial neste domínio. O CESE solicita, expressamente, que cada programa preveja acções para reforçar as capacidades dos actores económicos e sociais locais e regionais, como é o caso da proposta de regulamento do FSE que prevê um montante equivalente a 2 %, dotando-os de meios mais adequados, no mínimo 5 % para cada programa, e que as organizações da sociedade civil sejam consideradas beneficiárias elegíveis das medidas de assistência técnica (artigo 43.º).

3.3.1.4 A qualidade da parceria constitui o elemento fundamental da execução e da apreciação da política de coesão para o CESE. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que prepare um relatório sobre a execução da parceria, colocando-se à sua disposição para efectuar a recolha de pareceres junto das organizações da sociedade civil. O CESE solicita ao Parlamento Europeu que, ao avaliar as propostas de regulamento, o faça em função das disposições sobre parceria, salientando que o reduzido peso destas é sinal de um descompromisso das autoridades comunitárias.

3.4 Prioridades a redefinir ao nível europeu

3.4.1 O CESE aprova a proposta da Comissão de adaptar a política de coesão aos grandes objectivos estratégicos da União Europeia, nomeadamente, os processos de Cardiff, Luxemburgo, Lisboa e Gotemburgo. Os compromissos da Carta Europeia das Pequenas Empresas, assim como as considerações sobre a qualidade dos serviços públicos, reafirmados em Barcelona, devem ser também integrados no debate sobre as prioridades. O Comité é favorável ao estabelecimento de orientações coercivas que integrem as prioridades políticas da União e sejam elaboradas em parceria com os Estados-Membros, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu.

3.4.2 O CESE veria com agrado que essas grandes orientações fossem concretizadas de maneira mais eficaz na proposta de regulamento. De facto, uma opção pela educação, pela formação, pelos instrumentos da sociedade do conhecimento e pelo desenvolvimento sustentável ressalta mais claramente se considerarmos estes aspectos prioridades essenciais.

3.4.3 As infra-estruturas de base são indispensáveis às regiões menos desenvolvidas para compensar o seu défice; entre elas contam-se os transportes, os estabelecimentos de ensino e de investigação e as infra-estruturas ligadas à melhoria do ambiente.

3.4.4 Relativamente às regiões com desvantagens naturais, seria conveniente facultar apoios permanentes para garantir a igualdade de oportunidades e a continuidade do território europeu.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14/1/2004, pág. 21.

⁽⁶⁾ Livro Branco sobre a Governança Europeia, COM(2001) 428 final.

3.4.5 Relativamente aos auxílios às empresas, o CESE, mesmo admitindo a necessidade de evitar distorções de concorrência, constata que estes auxílios raramente são muito eficazes por demorarem bastante tempo a serem atribuídos. Em sua opinião, os esforços deveriam estar mais centrados na promoção de um ambiente favorável à criação e ao desenvolvimento das empresas (formação, infra-estruturas, acções colectivas). Apesar de algumas reservas, o CESE concorda com a prioridade concedida ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas e com o prazo de 7 anos, durante o qual uma empresa beneficiária de auxílios se compromete a manter a localização do seu investimento.

3.4.6 O CESE salienta a importância do reforço das capacidades de investigação e inovação como alavancas do desenvolvimento local, em sintonia com os objectivos de Lisboa, bem como da educação e da formação. Com efeito, as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa prevêem um reforço das capacidades em matéria de educação, tanto da educação básica como da formação profissional ao longo da vida.

3.4.7 A política de coesão deveria, também, apoiar o reforço das infra-estruturas de saúde nas regiões mais atrasadas, e participar na luta contra as causas da exclusão. Neste contexto, a divulgação das experiências bem-sucedidas na União poderia representar uma verdadeira mais-valia comunitária. Neste contexto, deverá igualmente ser prestada especial atenção aos grupos marginalizados, como os migrantes ou as minorias étnicas sem emprego e sem acesso à educação. Mais do que os subsídios, raras vezes verdadeiramente eficazes, dever-se-ia desenvolver o intercâmbio de experiências a partir de métodos válidos e favorecer a divulgação das experiências bem-sucedidas.

3.4.8 No que diz especificamente respeito à inclusão social, o CESE entende ser importante que a não discriminação perpassa horizontalmente por todas as actividades financiadas pelos Fundos Estruturais, e que estes não dificultem ainda mais o acesso aos portadores de deficiência. Visto que os Fundos Estruturais são um instrumento essencial para reduzir e atenuar a exclusão social e combater a discriminação contra pessoas portadoras de deficiência, os Estados-Membros e a Comissão devem velar por que os Fundos Estruturais sejam utilizados como um instrumento económico, no sentido de:

- melhorar o acesso ao emprego dos desempregados e aumentar a participação no mercado de trabalho;
- reforçar a inclusão social e combater a discriminação;
- levar a cabo reformas nos domínios do emprego, nomeadamente a favor das pessoas portadoras de deficiência.

3.4.8.1 As actuais propostas da Comissão não têm devidamente em conta a componente social. Os Fundos Estruturais, e particularmente o Fundo Social Europeu, devem ser um instrumento para o emprego, mas também para a estratégia europeia de inclusão social, como via para o desenvolvimento dos mercados de trabalho especificamente orientados para este fim.

3.4.9 Entre as prioridades deve também figurar o conceito de desenvolvimento endógeno que passa por um conhecimento o mais completo possível dos territórios e pela necessidade de utilizar instrumentos de observação que permitam associar todos os actores no quadro de uma parceria local. Como indicado no parecer de iniciativa adoptado recentemente pelo CESE (7), a situação das grandes metrópoles merece especial atenção.

3.4.10 É importante que o regulamento preveja procedimentos de incentivo à inovação nas acções, tanto ao nível dos métodos como para os tipos de operações previstos. A UE deve, portanto, ter um papel essencial no apoio e na difusão das inovações em matéria de política de coesão económica, social e territorial, conferindo uma verdadeira mais-valia europeia às acções concebidas e postas em prática aos níveis regional, nacional e internacional.

3.5 Integração dos métodos na dinâmica europeia

3.5.1 Os procedimentos europeus têm privilegiado, ao longo dos anos, a sofisticação, dando origem a procedimentos de grande complexidade em detrimento da visibilidade e da acessibilidade. Detectam-se já as mesmas falhas nos países candidatos no que respeita a execução das ajudas de pré-adesão. Simplicidade, actuação célere e prazos adequados às exigências dos projectos são factores essenciais na apresentação, aplicação e gestão dos Fundos Estruturais.

3.5.2 Há que proceder, pois, a alterações radicais em matéria de simplificação dos procedimentos. Não raro acontece que as regras nacionais se sobrepõem às exigências da regulamentação comunitária, criando assim dificuldades, por vezes difíceis de ultrapassar, ao nível das acções transfronteiriças ou transnacionais. Neste contexto, o CESE encara com grande preocupação a proposta da Comissão — excepto o Objectivo n.º 3 e se o Estado-Membro assim o solicitar — que visa reenviar para o nível nacional a selecção dos critérios de elegibilidade, e interroga-se sobre a motivação subjacente a esta proposta. O CESE solicita a criação de um conjunto comum de critérios de elegibilidade, no intuito de manter a coerência dessa política.

3.5.3 **Seleção das regiões elegíveis:** O CESE é fundamentalmente contra o facto de a Comissão delegar nos Estados-Membros a selecção das regiões elegíveis para apoio no âmbito dos Fundos Estruturais. Em sua opinião, a Comissão e o Estado-Membro deveriam proceder conjuntamente a essa escolha. Neste contexto, as regiões com vantagens estruturais e naturais devem ser alvo de atenção especial, devendo a Comissão Europeia estar estreitamente associada ao processo de selecção, de modo a promover a igualdade de tratamento ao nível europeu. Estranho seria, por exemplo, que havendo duas

(7) Parecer de iniciativa do CESE sobre «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7/12/2004, pág. 101.

ilhas vizinhas pertencentes a países diferentes, mas com as mesmas características, uma delas pudesse ser declarada elegível e a outra não. Os cidadãos teriam, então, todo o direito de perguntar até que ponto há dimensão europeia e coerência nas escolhas efectuadas.

3.5.4 Definição das prioridades: Relativamente a este aspecto, convém igualmente reforçar o papel da União Europeia, para que os fundos possam servir de alavanca às acções inscritas nas prioridades da UE, à Estratégia de Lisboa e, nomeadamente, às grandes redes europeias.

3.5.4.1 Em todo o caso, trata-se de exercer a maior vigilância para contrariar o risco sempre presente de renacionalização das políticas dos Fundos Estruturais. Os métodos de execução não devem, de modo algum, enfraquecer, mas, pelo contrário, reforçar a dimensão europeia.

3.5.4.2 De modo geral, o documento da Comissão sobre as disposições gerais aplicáveis aos três fundos parece ser demasiado ambicioso. Tendo em conta o conjunto dos aspectos relacionados com a investigação, a inovação e o investimento em relação à educação, à sociedade da informação, aos investimentos nos transportes, ambiente, etc. — sem estabelecer prioridades — há o risco de o programa provar ser inviável, pelo facto de os meios serem insuficientes face às necessidades.

3.5.4.3 O CESE tem para si que o texto deverá imperativamente reforçar as referências às prioridades a definir em termos de argumentação e conteúdo. Esta recomendação será retomada e desenvolvida nos pareceres específicos elaborados a propósito de cada um dos fundos.

3.5.5 Cooperação entre Estados-Membros, regiões e actores da sociedade civil: O CESE lamenta que o dispositivo criado recentre as estratégias e os meios de acção nos Estados-Membros. As oportunidades de cooperação entre vários Estados-Membros, um elemento crucial da Estratégia de Lisboa (inovação, educação, grandes redes, divulgação de conhecimentos), não são devidamente apontadas. Acresce que é preciso estimular e flexibilizar mais as condições de acesso aos meios necessários ao desenvolvimento das cooperações transfronteiriças e entre os Estados-Membros.

3.5.5.1 Considerando a urgência e a necessidade de criar um dispositivo europeu uniforme, destinado à cooperação entre as regiões e os Estados-Membros, o CESE acolhe muito favoravelmente a instituição dos «Agrupamentos europeus de cooperação transfronteiriça — GECT».

3.5.5.2 Entretanto, pode perguntar-se se, na prática, este instrumento, exclusivamente adaptado à cooperação transfronteiriça, não deveria ser objecto de uma descrição mais precisa, nomeadamente face às exigências de gestão dos projectos associados a cada tipo de cooperação. Esta preocupação é retomada e desenvolvida no parecer específico sobre os GECT.

3.5.6 Parceria público/privado: No seu parecer exploratório sobre a parceria para a execução dos Fundos Estruturais,

o Comité recomenda o reforço da parceria público/privado como factor de sucesso dos projectos devido a uma série de factores, nomeadamente legitimidade, coordenação, eficácia e transparência. Neste contexto, o Comité interroga-se sobre os efeitos das alterações introduzidas pela Comissão no tocante às taxas de co-financiamento que só poderiam ser suportadas pelas finanças públicas. Ao manter-se esta exigência estar-se-ia a reduzir, leia-se anular, a componente privada das parcerias, o que acaba por ser contrário ao objectivo de encorajar a contribuição do sector privado. **O CESE solicita que a Comissão Europeia efectue uma análise do impacto preliminar desta nova medida. Solicita ainda que esta regra não seja, de modo algum, aplicada às medidas de assistência técnica a favor dos actores económicos e sociais, por forma a evitar uma conexão entre o apoio da UE e o apoio prestado pelas autoridades nacionais. Os fundos próprios das organizações deveriam poder servir de base às intervenções dos fundos estruturais europeus.**

3.5.7 Fundo único: O Considerando 35 da proposta de regulamento precisa que convém simplificar a programação e a gestão dos Fundos Estruturais, prevendo-se o financiamento de programas operacionais, quer através do FEDER quer através do FSE. Esta novidade, introduzida para simplificar o funcionamento dos programas, tem de dar provas de que consegue melhorar a coordenação e a legibilidade dos fundos com intervenção na região. O CESE teria preferido um fundo único para toda a política de coesão, mas não foi esta a via seguida pela Comissão.

3.5.8 Quadro estratégico nacional: A Comissão propõe que o Conselho, após consulta ao Parlamento, adopte um documento estratégico global para a política de coesão, antes do novo período de programação. Assim, cada Estado-Membro deverá preparar um documento político sobre a estratégia de desenvolvimento a ser negociada com a Comissão. O CESE gostaria que a Comissão Europeia procedesse a uma coordenação no sentido de uma concertação entre os Estados no que diz respeito aos objectivos desses documentos estratégicos, condição essencial para uma verdadeira coerência entre as problemáticas comuns. De facto, a integração de reflexões e estratégias de dimensão europeia, ou seja, transfronteiriça, deveria ser encorajada no âmbito desses quadros estratégicos nacionais.

3.5.9 Comité de acompanhamento: O CESE não concorda, portanto, com a proposta de tornar facultativa a presença da Comissão Europeia nas reuniões dos comités de acompanhamento, considerando, antes pelo contrário, que é necessário tornar a acção da UE mais visível para os cidadãos e reforçar o papel dos comités de acompanhamento, em vez de enfraquecê-los através da criação de um procedimento adicional. A falta de comparência da Comissão significa que os parceiros económicos e sociais e as outras organizações da sociedade civil ficam sozinhos perante as administrações, precisamente quando esperam que a Comissão seja a guardiã do princípio da parceria.

3.5.10 Adicionalidade: O CESE aprova o princípio da adicionalidade, desde que seja flexível, o que significa que deverá ser aplicada no quadro dos objectivos e dos programas, e não projecto por projecto.

3.5.11 Modulação das taxas: O CESE apoia as propostas que visam uma modulação dos níveis de participação em função das desvantagens geográficas das regiões em causa. Sugere que se abra a possibilidade de crescer majorações consoante a acumulação de desvantagens (por exemplo, ilhas com fraca densidade populacional e muito montanhosas). O CESE gostaria de salientar que estas regiões, caracterizadas por fraca densidade populacional e afectadas por desvantagens naturais permanentes, devem permanecer um dos objectivos prioritários da política estrutural. «A política regional e a política de desenvolvimento rural devem contemplar este aspecto nas suas modalidades de aplicação, nomeadamente propondo uma taxa de co-financiamento superior que reflecta estas restrições»⁽⁸⁾.

3.5.12 Tornar a gestão descentralizada mais operacional: O CESE considera que o permanente reenvio aos Estados-Membros e às autoridades locais acarreta demasiados riscos, para além de prejudicar muito a legibilidade da acção da UE. Como tal, propõe a criação de agências de execução, para a realização de tarefas temporárias, nomeadamente para os países candidatos. Uma das suas tarefas seria privilegiar a avaliação comparativa dos melhores desempenhos e dos melhores resultados, a fim de favorecer a sua divulgação. Em qualquer caso, a acção da UE deveria ser mais visível e perceptível para o cidadão. A presença de representantes da UE ou de autoridades locais agindo em seu nome, mais do que a instalação de painéis com os símbolos ou os acrónimos dos instrumentos europeus, desconhecidos da população em geral, seria a manifestação mais tangível desta visibilidade.

3.5.13 Promoção do método de subvenções globais: O CESE felicita-se por a proposta de regulamento confirmar o procedimento de atribuição de subvenções globais a organismos no terreno. De facto, este método está perfeitamente ajustado às acções destinadas a microempresas. Congratula-se pelo facto de a Comissão ter tomado em consideração a sua proposta de flexibilização das regras de atribuição das subvenções globais. Lamenta, contudo, que a sua proposta de criar um limiar mínimo de 15 % das intervenções atribuídas sob esta forma não tenha sido aceite, ainda que a sua eficácia tenha sido provada. Reitera, pois, o seu pedido.

3.5.14 A UE deve intensificar, na medida do possível, a visibilidade a todos os níveis para conferir uma dimensão europeia às suas acções. Trata-se de desenvolver, através de parcerias europeias, prioridades e métodos que permitem uma maior eficácia. O sucesso da política de coesão reside não tanto no montante das transferências de fundos, mas na definição das prioridades e na qualidade dos métodos de trabalho. A solidariedade não faz sentido sem a cooperação.

3.5.15 Avaliação: Quanto à avaliação dos programas, o CESE insiste em que a avaliação do impacto dos programas não deve ser meramente quantitativa e administrativa, como acontece hoje em dia, mas antes qualitativa. Os actores da sociedade civil devem ser os primeiros a estar implicados nesta avaliação.

3.5.16 Segundo a proposta de regulamento, os Estados-Membros devem dotar-se dos meios humanos e financeiros adequados para efectuar as avaliações e, além disso, elaborar, no quadro do Objectivo «Convergência», um plano de avaliação para melhorar a gestão dos programas operacionais e a sua capacidade avaliativa (cf. n.º 1 do artigo 46.º). Que a Comissão delegue nos Estados-Membros o controlo da execução dos programas é uma coisa, porém, não assumir uma posição forte e não fazer uso do seu direito de exercer controlo sobre a utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão nos Estados-Membros é desaconselhável. Dados os frequentes problemas de funcionamento observados, o CESE considera que o descompromisso da Comissão para com a avaliação só pode criar situações em detrimento dos interesses de todos.

3.5.17 Anulação dos fundos não atribuídos: O CESE tem dúvidas quanto à utilidade da regra «N+2», que consiste em suprimir fundos que não tenham sido atribuídos nos dois anos seguintes ao período da programação prevista. A experiência demonstra que as autoridades nacionais, para evitar este problema, são tentadas a tomar decisões precipitadas sobre projectos duvidosos, por vezes com a cumplicidade tácita da Comissão Europeia. O CESE considera que a avaliação rigorosa dos projectos pela UE, em função dos objectivos fixados, deve ser a primeira e única regra a seguir. O CESE confirma a necessidade de as quantias não utilizadas nos períodos requeridos serem recicladas em vez de serem utilizadas precipitada e superficialmente, por se recear a perda dos recursos.

3.5.18 Por outro lado, o Tribunal de Contas tem apontado em vários relatórios a incapacidade dos Estados-Membros em utilizarem os fundos recebidos. No futuro, as atenções irão recair sobre os novos Estados-Membros. É, pois, essencial ter em consideração estes dados e actuar para inverter esta situação.

3.5.19 A nova Autoridade de Auditoria? Com a criação da autoridade de auditoria, parece haver um reforço das estruturas de controlo, para além das autoridades já existentes, nomeadamente a autoridade de gestão (artigo 59.º) e a autoridade de certificação (artigo 60.º). A proposta de regulamento prevê uma estratégia de auditoria (artigo 61.º, n.º 1, alínea c): a autoridade de auditoria deve apresentar à Comissão nos seis meses seguintes à adopção do programa operacional uma estratégia de auditoria que visará os organismos encarregados das auditorias, a metodologia dos trabalhos, o método de amostragem, etc. Prevê-se ainda a elaboração de um parecer, com periodicidade anual, para cada programa operacional, cujo conteúdo não se deve afastar da declaração final de validade. De facto, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º, a autoridade de

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Segundo pilar da PAC: perspectivas de adaptação da política de desenvolvimento dos territórios rurais (resultados da Conferência de Salzburgo)», JO C 302 de 7/12/2004, pág. 53.

auditoria apresentará, após a conclusão do programa operacional, uma declaração quanto à validade do pedido de pagamento do saldo, acompanhada de um relatório final de controlo. O CESE reitera as suas recomendações respeitantes à criação de dispositivos de auditoria e de controlo centrados nos aspectos qualitativos, e não só quantitativos, ligados à execução dos programas. Por outro lado, lamenta, de novo, o reenvio às autoridades de auditoria nacionais, o que demonstra, mais uma vez, que a União não assume plenamente as suas responsabilidades. O CESE aguarda o parecer do Tribunal de Contas Europeu sobre esta proposta, sendo seu desejo associar este órgão a todo e qualquer dispositivo de auditoria que venha a ser adoptado.

4. Reserva por qualidade — Desempenho e reserva para imprevistos

4.1 O CESE apoia as propostas formuladas no seu parecer exploratório sobre a «*Coesão económica e social — Competitividade*

das regiões, governação e cooperação»⁽⁹⁾. Considera, no entanto, que as propostas apresentadas neste parecer deveriam ser mais bem enquadradas e definidas, ou seja:

- No que diz respeito à reserva por qualidade e desempenho: alargar os critérios de atribuição a uma análise do impacto económico e social dos resultados alcançados, e não apenas em termos quantitativos e administrativos. Neste contexto, seria igualmente importante tomar como critério a
- No que diz respeito à reserva para imprevistos, o CESE apoia a proposta da Comissão na condição de o regulamento prever, explicitamente, a associação dos parceiros económicos e sociais. O CESE insiste em que a abordagem dos efeitos económicos e sociais das grandes mutações (alargamento, globalização, introdução de novas tecnologias, etc.) seja objecto prioritário dos Fundos Estruturais.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

⁽⁹⁾ JO C 10 de 14/01/2004, pág. 88, ponto 3.8.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão»

(COM(2004) 494 final — 2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

Em 1 de Dezembro de 2004, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 18 de Março de 2005, sendo relator Francisco João SILVA.

Na 416ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 121 votos a favor, 0 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer.

1. Nota introdutória — A origem e as finalidades essenciais do Fundo de Coesão

1.1 Previsto no Tratado de Maastricht, o Fundo de Coesão foi criado em 1993 como um «instrumento financeiro de coesão» e institucionalizado como «Fundo» pelo Regulamento n.º 1164/94, de 16 de Maio 1994 ⁽¹⁾ — entretanto alterado pelos Regulamentos n.ºs 1264 e 1265/99, ambos de 21 de Junho ⁽²⁾.

1.2 O Fundo de Coesão foi instituído tendo como destinatários os Estados-Membros cujo Produto Nacional Bruto fosse inferior a 90 % da média comunitária — valor percentual aferido numa base trienal após a alteração de 1999 -, o que, desde logo, restringiu a sua aplicabilidade a quatro Estados-Membros: os três países do segundo alargamento da UE — Espanha, Grécia e Portugal — e a Irlanda.

1.3 Segundo o Regulamento n.º 1164/94 o Fundo de Coesão contribui para o reforço da coesão económica e social da Comunidade, apoiando projectos nos domínios:

- do ambiente;
- das redes transeuropeias de infra-estruturas de transportes;
- bem como estudos preparatórios e medidas de apoio técnico relativos a projectos elegíveis.

2. O impacto do Fundo de Coesão desde a sua criação até ao momento presente

2.1 É visível e quantificável o contributo dado pelos Fundos Estruturais e, em particular, pelo Fundo de Coesão para a concretização do objectivo de «**convergência**» relativamente aos quatro Estados-Membros até agora seus destinatários.

2.2 Por exemplo, na rede de auto-estradas, estes quatro Estados-Membros passaram de cerca de 20 % da média comunitária em 1991, para um acréscimo de cerca de 10 % desta média em 2001 ⁽³⁾.

2.3 O mesmo, porém, já não se passa quando, ainda no domínio das infra-estruturas de transportes, consideramos os níveis de modernização do transporte por via férrea e a densidade da cobertura por caminho de ferro nos quatro países da coesão — 55 % da média da União Europeia.

2.4 Tem-se constatado igualmente que os investimentos feitos com o apoio do Fundo de Coesão em infra-estruturas de transportes constituem um forte factor de atracção nas regiões beneficiárias, aumentando a actividade económica, com todas as consequências daí derivadas, como os ganhos de produtividade induzidos e o aumento dos rendimentos reais das populações.

2.5 Existem estudos recentes apontando no sentido de que o contributo dos Fundos Estruturais, em geral, e do Fundo de Coesão em particular, podem igualmente influenciar positivamente a localização de actividades com uma forte componente de I & D, o que não deixará de constituir um estímulo ao crescimento sustentado de todo o espaço europeu.

2.6 Se tomarmos como referência o PIB por habitante, e no período 1994/2001, o aumento nestes quatro Estados-Membros (média de 3 % em termos reais) ultrapassou em mais de 1 % a média anual do aumento registado na União Europeia ⁽⁴⁾.

3. A nova proposta de regulamento do Conselho aplicável ao Fundo de Coesão apresentada pela Comissão em 2004 — Apreciação na generalidade

3.1 O alargamento da União Europeia, feito em 1 de Maio de 2004, de 15 para 25 Estados-Membros (27, como a curto prazo se perspectiva, sendo a Bulgária e a Roménia dois países que irão igualmente aceder ao Fundo de Coesão) obriga a uma séria reflexão sobre a importância — qualitativa, na escolha de prioridades, e quantitativa, no montante financeiro afecto aos fundos comunitários — dos mecanismos empregues para pôr em prática os **três objectivos essenciais dos Fundos Estruturais** — a «**convergência**», a «**competitividade regional e emprego**» e a «**cooperação territorial europeia**».

⁽¹⁾ JO L 130 de 25/05/1994, pág. 1.

⁽²⁾ JO L 161 de 26/06/1999, pág. 57.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão sobre o «Terceiro relatório sobre a coesão económica e social» COM(2004) 107 final.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão – Terceiro Relatório Sobre a Coesão Económica e Social, COM(2004) 107 final.

3.2 Tal reflexão será ainda mais premente pelos desafios acrescidos que a simultânea adesão de 10 novos Estados-Membros, com um PIB inferior ao da Europa a 15, coloca à concretização do objectivo «convergência», ao qual o Fundo de Coesão se encontra afecto, em conjugação com o FEDER e o FSE.

3.3 Daí que a Comissão preveja a concentração de cerca de 264 000 milhões de euros (78 % do total orçamentado para os programas europeus de desenvolvimento) no objectivo «convergência», dos quais cerca de 63 000 milhões alocados ao Fundo de Coesão, o que representa um muito significativo aumento, quando comparado com o orçamento do Fundo de Coesão para o período 2000-2006 — 18 000 milhões de euros.

3.4 Nesta perspectiva, o CESE valoriza positivamente a iniciativa da Comissão na preparação de uma nova regulamentação dos Fundos Estruturais para o ciclo 2007-2013, dando um novo enquadramento jurídico à política de coesão europeia.

3.5 No horizonte temporal para o qual se perspectiva a actual revisão da regulamentação dos Fundos Estruturais, o Fundo de Coesão irá — tomando como base os mais recentes dados estatísticos — beneficiar a Grécia, Portugal, os 10 Estados-Membros do último alargamento, e, logo que se concretize a sua adesão, a Bulgária e a Roménia.

3.6 No que respeita à Proposta de Regulamento aplicável ao Fundo de Coesão, visando substituir o Regulamento (CE) n.º 1194/94, do Conselho, o CESE aprova a orientação que visa concentrar neste Regulamento apenas os grandes objectivos e as dominantes linhas de aplicação e de acesso, remetendo todas as matérias de operacionalização deste Fundo — princípios fundamentais, definição e partilha das funções dos Estados-Membros e da Comissão, regras de gestão financeira, regras de auditoria e de controlo — para o Regulamento Geral aplicável a todos os Fundos Estruturais.

3.7 Neste enquadramento, o Fundo de Coesão não deixa de acompanhar a **recentragem da política comunitária de coesão num número limitado e seleccionado de prioridades, derivadas dos compromissos e das estratégias de Lisboa**, de 2000 — uma economia mais competitiva baseada na aposta no conhecimento e na coesão social — e **de Gotemburgo**, de 2001 — acentuando as apostas na protecção ambiental e na concretização de um modelo de desenvolvimento sustentável.

4. A nova Proposta de Regulamento do Conselho aplicável ao Fundo de Coesão apresentada pela Comissão em 2004 — Apreciação na especialidade

4.1 Assumindo-se como uma medida de correcta gestão a uniformização de regras e de procedimentos dos Fundos Estruturais — sendo, por exemplo, positiva a definição da orientação segundo a qual as intervenções do Fundo de Coesão, tradicionalmente vocacionadas para investimentos elevados, deverão ser programadas em conjugação com as do FEDER, o que constitui uma excepção ao princípio de que cada programa será financiado por um só Fundo —, importa neste plano assinalar que esta uniformização deriva igualmente a aplicação ao Fundo de Coesão de regras que suscitam sérias reservas.

4.2 Desta forma, a aplicação pela primeira vez ao Fundo de Coesão da regra «n + 2» merece do CESE reservas quanto à sua utilidade, tal como genericamente é apontado no parecer do CESE sobre a Proposta de Regulamento do Conselho contendo as disposições gerais aplicáveis aos Fundos Estruturais (°).

4.3 Assinale-se como positivo que o objectivo do Fundo de Coesão — contribuir para o reforço da coesão comunitária — tenha, no **n.º 1 do artigo 1.º**, adicionado às vertentes «económica e social» desta coesão a **vertente «territorial»** — englobando as regiões cujo PIB per capita seja inferior a 75 % da média comunitária (a 25).

4.4 A importância desta nova vertente é facilmente perceptível ao vermos que o alargamento da União Europeia de 15 para 25 Estados originou uma diminuição da riqueza média per capita em cerca de 12,5 % e, ao mesmo tempo, determinou um crescimento de 20 % para 25 % da proporção da população localizada em zonas de menor desenvolvimento.

4.5 Nos 10 Estados-Membros aderentes em 2004, cerca de 92 % das sua população vive em regiões nas quais o PIB per capita é inferior a 75 % da média comunitária, a 25 (°).

4.6 O reforço da coesão comunitária surge, nesta Proposta de Regulamento, enquadrada numa perspectiva, abrangente, de **promoção do desenvolvimento sustentável**.

4.6.1 O que é exemplificado na **alínea 3) do artigo 2.º** com domínios possíveis de concretização:

- A eficácia energética e as energias renováveis, nas acções em matéria de ambiente;
- Os caminhos de ferro, as vias navegáveis fluviais e marítimas, as acções intermodais de transportes, o transporte urbano limpo, entre outras, nas acções em matéria de transportes.

4.7 Ainda que esta preocupação não surja claramente expressa, considera o CESE que uma eficaz utilização do Fundo de Coesão em investimentos nos domínios de um melhor aproveitamento das energias tradicionais e de um reforço do peso das energias renováveis contribuirá para a redução da dependência energética dos países da coesão, que actualmente importam cerca de 80 % da energia que consomem, embora o nível de dependência energética do exterior nos dez Estados membros do alargamento de 2004 seja bastante inferior.

4.8 A exemplificação de domínios de promoção do desenvolvimento sustentável não pode, todavia, conduzir ao esquecimento de que esta promoção no espaço europeu exige de forma premente a incidência de políticas de coesão no mundo rural. Daí que este sector de actividade não possa ser afastado do âmbito do Fundo de Coesão, sem prejuízo dos financiamentos que lhe continuem a ser alocados por via de outros Fundos Estruturais, associados à concretização dos objectivos da PAC.

(°) CESE 389/2005.

(°) Comunicação da Comissão sobre o «Terceiro Relatório sobre a coesão económica e social» COM(2004) 107 final.

4.9 O CESE, não deixando de ter presente ser a consolidação orçamental um dos pilares essenciais para a convergência e para o crescimento consolidado da economia europeia, expressa, no entanto, alguma reserva quanto a uma possível rigidez na aplicação da condicionalidade relativa a um «défice público excessivo» aos objectivos essenciais do Fundo de Coesão, tal como essa aplicação surge no **artigo 4.º** da Proposta de Regulamento.

4.10 Com efeito, **poderemos criar, com essa rigidez, um «efeito perverso» quanto à utilização eficaz dos recursos mobilizados pelo Fundo de Coesão:** os recursos deste Fundo estão condicionados à eliminação do défice excessivo, mas uma das causas para o défice excessivo poderá estar no esforço das autoridades nacionais no combate às disparidades económicas, sociais e territoriais.

4.11 Não nos podemos esquecer que conter o défice público nos limites aceitáveis não significa que os Estados-Membros que o conseguiram tenham, em simultâneo, logrado eliminar as disparidades económicas, sociais e territoriais que neles existem.

5. Conclusões e recomendações

5.1 O CESE mostra-se globalmente favorável à nova Proposta de Regulamento do Conselho relativa ao Fundo de Coesão, bem como à harmonização dos procedimentos aplicáveis ao Fundo de Coesão com as regras genéricas definidas para os restantes Fundos Estruturais.

5.2 O alargamento do âmbito do Fundo de Coesão a políticas de desenvolvimento de infra-estruturas respeitadoras das grandes preocupações ambientais — como por exemplo, o financiamento de meios de transporte urbano «limpos» — merece igualmente um destaque positivo.

5.3 Tendo em vista uma mais eficaz e acelerada concretização do objectivo «convergência», é recomendável que a Comissão actue em conjugação com os Estados-Membros, com vista a que os programas operacionais apresentados por estes assegurem uma eficiente harmonização dos recursos do FEDER e do Fundo de Coesão, possibilitando que a convergência a nível nacional seja, dentro dos Estados-Membros destinatários, acompanhada a par pela convergência territorial.

5.4 No actual contexto de análise das vantagens e eventuais inconvenientes do Pacto de Estabilidade e Convergência, o CESE recomenda à Comissão que seja devidamente ponderada a utilidade da regra de condicionalidade relativa ao défice público excessivo face aos objectivos dos Estados-Membros beneficiários deste Fundo, devendo ter-se sempre presente que tal condicionalidade não pode ser aplicada com um sentido que dificulte a utilização dos recursos financeiros do Fundo de Coesão para alcançar o objectivo «convergência».

5.5 Finalmente, e tal como se expressa no parecer sobre a Proposta de Regulamento do Conselho contendo as disposições gerais aplicáveis aos Fundos Estruturais (?), o CESE defende a afectação de mais meios orçamentais ao Fundo de Coesão, não esquecendo que o aumento real destes meios que se encontra previsto é completamente diluído no número de Estados-Membros que, por força do último alargamento, serão beneficiários do Fundo de Coesão.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

(?) CESE 389/2005.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional»

COM(2004) 495 final — 2004/0167 (COD)

(2005/C 255/18)

Em 21 de Dezembro de 2004, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 18 de Março de 2005, sendo relator V. MATOUSEK.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Este parecer foi elaborado no contexto global do exame do parecer do CESE sobre os regulamentos gerais ⁽¹⁾. Está também relacionado com outros pareceres do Comité sobre os regulamentos relativos ao Fundo de Coesão ⁽²⁾, o Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça, o Fundo Social Europeu ⁽³⁾ e o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) ⁽⁴⁾.

1.2 O parecer reflecte o impacte das mudanças na economia mundial e do enorme aumento da concorrência nos mercados mundiais, bem como os desafios que se colocam à União Europeia. O ponto de partida será a premência de utilizar todos os meios possíveis para que a UE conquiste uma posição na cena mundial que corresponda ao potencial europeu. Reconhece a necessidade de mobilizar, a curto e a médio prazo, todos os recursos relevantes que se mostrem necessários para aumentar as capacidades dos novos Estados-Membros enquanto parte integrante da economia e da sociedade europeia, incluindo a força oculta das estruturas regionais. Tal significa avançar mais rapidamente no sentido de alcançar um maior nível de convergência real das economias, com a sinergia da economia global da União. Assim, a política de coesão e os seus instrumentos, respeitando activamente os principais objectivos do desenvolvimento da UE, com base no desenvolvimento sustentável e num modelo social europeu de qualidade, deverão assumir uma importância acrescida.

2. Síntese

2.1 Este documento começa por fazer uma breve descrição dos desafios com que estão confrontadas as políticas de coesão e as políticas estruturais europeias e algumas observações gerais, apresentando seguidamente uma síntese da proposta de regulamento.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 final – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005.

⁽²⁾ COM(2004) 494 final – 2004/0166 (AVC), CESE 390/2005.

⁽³⁾ COM(2004) 493 final – 2004/0165 (COD), CESE 250/2005.

⁽⁴⁾ COM(2004) 490 final – 2004/0161 (CNS), CESE 251/2005.

2.2 No último capítulo, o Comité formula observações mais pormenorizadas sobre diversos artigos da proposta de regulamento. O Comité concorda, de uma maneira geral, com a abordagem adoptada pela Comissão na elaboração destes regulamentos e conclui, em particular, o seguinte:

2.2.1 Saúda o facto de as acções a apoiar pelo fundo se concentrarem nas prioridades da União Europeia definidas nas Cimeiras de Lisboa e Gotemburgo.

2.2.2 As despesas relativas ao alojamento e à renovação que estejam associadas à reabilitação e ao desenvolvimento deveriam ser elegíveis.

2.2.3 Dever-se-ia atribuir um elevado grau de prioridade à investigação e desenvolvimento tecnológico, à inovação e ao espírito empresarial, particularmente para promover o desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (PME).

2.2.4 São igualmente importantes o turismo sustentável, os transportes públicos e as energias renováveis.

2.2.5 A inovação deveria ser encarada num sentido amplo, abrangendo o desenvolvimento e a utilização das tecnologias da informação e da comunicação.

2.2.6 As propostas que visam promover a Cooperação Territorial Europeia merecem acolhimento favorável e devem ser reforçadas.

2.2.7 As disposições relativas às zonas e aglomerações urbanas deveriam facilitar explicitamente uma cooperação mais estreita entre as cidades da Comunidade.

2.2.8 Dever-se-ia apoiar as zonas rurais no sentido de uma maior diversificação.

2.2.9 Os regulamentos deveriam permitir explicitamente a aplicação de programas globais de convergência nas zonas com desvantagens naturais, nas regiões ultraperiféricas e nas ilhas confrontadas com problemas específicos (incluídos os pequenos Estados insulares).

3. Observações na generalidade

3.1 No Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social ⁽⁵⁾, a Comissão salientou os desafios que a redução das disparidades e o alargamento colocavam à União, chamando particularmente a atenção para o seguinte:

- baixos níveis de participação em acções de formação contínua nas regiões menos prósperas e níveis sensivelmente mais baixos nos novos Estados-Membros;
- grandes disparidades em matéria de despesa com Investigação e Desenvolvimento (I&D);
- persistência das disparidades regionais em termos de acesso às Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC);
- necessidade de elevadas taxas de crescimento durante um período prolongado, particularmente nos novos Estados-Membros;
- localização de um volume desproporcional de investimento directo estrangeiro nas regiões economicamente mais dinâmicas;
- taxas de emprego muito aquém dos objectivos de Lisboa.

3.2 O CESE acolheu favoravelmente o relatório e o contributo positivo dos Fundos Estruturais, mas reconheceu que «permanecem ainda diferenças relativas muito significativas em termos de prosperidade/performance económica». O Comité reconheceu ainda que «o alargamento fará aumentar de forma considerável o mercado interno comunitário, oferecendo novas oportunidades», mas também acentuará as disparidades ⁽⁶⁾.

3.3 Assim, são necessárias reformas para reduzir as aludidas disparidades, responder aos desafios específicos do alargamento e realizar os objectivos da Agenda de Lisboa de maior competitividade, mais e melhores empregos, coesão social e sustentabilidade ambiental. O Comité gostaria de salientar que o regulamento deveria deixar clara a concentração nestes aspectos e que o leque de actividades descritas no âmbito das diversas prioridades deveria ser encarado como um «menu» ou um conjunto de instrumentos a utilizar pelas regiões e pelos Estados-Membros para a elaboração de programas que aumentem as taxas de crescimento a longo prazo e reforcem a competitividade.

3.4 Como referido na introdução, este parecer foi elaborado no contexto do parecer do CESE sobre os regulamentos gerais ⁽⁷⁾, que formulou observações pormenorizadas sobre o contexto e sobre a necessidade de reforçar a participação dos parceiros sociais e económicos ⁽⁸⁾. Os parceiros sociais e outras organizações interessadas da sociedade civil deveriam ser associados a todas as fases de desenvolvimento e aplicação dos programas e gozar de plenos direitos nos Comités de Acompanhamento. O parecer defendeu que a Comissão deveria promover parcerias eficazes. O Comité considera que, para que as parcerias tenham a máxima eficácia, há que respeitar as suas decisões. Além disso, o parecer expressou o ponto de vista do Comité sobre as Novas Prioridades ⁽⁹⁾ que são necessárias para enfrentar o desafio colocado pelo alargamento. O presente

parecer reflecte essas prioridades, na medida em que estão relacionadas com os regulamentos específicos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O Comité já expressou a sua opinião geral de que se deveria atribuir recursos suficientes à Política de Coesão com vista à realização dos seus objectivos. Além disso, alguns pontos dizem respeito tanto aos «antigos» como aos «novos» Estados-Membros.

3.4.1 Em primeiro lugar, o problema da limitação dos recursos e da sua repartição óptima em relação com a capacidade de absorção (co-financiamento) dos novos Estados-Membros e das regiões e zonas em que se verificam situações de extrema pobreza.

3.4.2 Em segundo lugar, o problema do efeito estatístico e do *phasing-out*, que coloca desafios aos «antigos» Estados-Membros e tem também implicações para os Estados-Membros recentes na sequência do próximo alargamento da UE após 2007, que implicará a possível perda de elegibilidade para algumas regiões.

3.4.3 Em relação a este ponto, colocam-se também questões relativas aos métodos a utilizar para cálculo dos indicadores de desempenho (Produto Interno Bruto — PIB), podendo os novos Estados-Membros correr igualmente o risco de perda de elegibilidade, especialmente para apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Embora o EUROSTAT só tenha dados completos disponíveis sobre o triénio 2000-2002, isso poderia provocar dificuldades para as regiões cuja parte do Rendimento Nacional Bruto comunitário (RNB) está em declínio.

3.5 Estão já disponíveis ou encontram-se em fase de elaboração muitos outros pareceres do CESE sobre as estratégias políticas e económicas da UE, as mutações industriais ou estruturais, a I&D e a inovação, o desenvolvimento do turismo, os problemas das aglomerações urbanas, as infra-estruturas, as regiões com desvantagens e as regiões ultraperiféricas, etc., numa perspectiva regional e de coesão. Alguns deles deveriam ser revistos em virtude do alargamento. O alargamento a Leste oferece oportunidades e coloca desafios completamente diferentes dos anteriores alargamentos.

4. Síntese da proposta de regulamento

4.1 A proposta de regulamento define as «tarefas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional».

4.2 O objectivo do Fundo é definido como a participação no financiamento de acções destinadas a reduzir as disparidades regionais, contribuindo assim para a realização dos objectivos da Comunidade de reforçar a competitividade, criar postos de trabalho e promover o crescimento sustentável. O Fundo contribuirá para o financiamento do investimento produtivo, das infra-estruturas, de outras iniciativas de desenvolvimento e da assistência técnica. O Fundo centrará a sua assistência nas prioridades temáticas «Convergência», «Competitividade regional e emprego» e «Cooperação territorial europeia».

⁽⁵⁾ Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social — Uma nova parceria para a coesão (COM(2004) 107 final).

⁽⁶⁾ JO C 302, de 7/12/2004, pág. 60 — Parecer do cese sobre o Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social.

⁽⁷⁾ CESE 389/2005.

⁽⁸⁾ CESE 389/2005, pt. 3.3.

⁽⁹⁾ CESE 389/2005, pt. 3.4.

4.2.1 No âmbito do objectivo «Convergência», a proposta de regulamento centra a assistência do FEDER no apoio ao desenvolvimento sustentável, através da mobilização e reforço da capacidade endógena, e define as acções a apoiar, que incluem a investigação e desenvolvimento tecnológico, a promoção da sociedade da informação, a produção sustentável e o ambiente, a promoção do turismo, os investimentos em transportes, a melhoria da segurança e da eficiência energética, os investimentos em educação que contribuam para aumentar a capacidade de atracção das regiões, a melhoria dos serviços de saúde que contribuam para o desenvolvimento económico e a ajuda às PME, tendo em vista a criação de postos de trabalho.

4.2.2 Quanto ao objectivo «Competitividade regional e emprego», a proposta de regulamento centra a assistência essencialmente na promoção da inovação e da economia baseada no conhecimento, valorizando especificamente as capacidades de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT) e de inovação directamente relacionadas com objectivos de desenvolvimento regional, fomentando a inovação nas PME, promovendo a exploração económica de novas ideias e criando novos instrumentos financeiros e serviços de incubação que propiciem a criação de empresas com uma forte componente de conhecimento. Em segundo lugar, tem-se em atenção o ambiente e a prevenção de riscos ambientais, incluindo o estímulo ao investimento para a reabilitação de sítios contaminados, a eficácia energética, os transportes públicos limpos e a prevenção de riscos. Em terceiro lugar, o Fundo apoiará, no âmbito deste objectivo, os investimentos fora dos principais centros urbanos que visem melhorar o acesso às redes de transportes e promover a utilização das TIC.

4.2.3 A acção no âmbito do objectivo «Cooperação territorial europeia» centra-se, primordialmente, na elaboração de estratégias transfronteiriças para o desenvolvimento territorial sustentável, em especial através da promoção do espírito empresarial e do desenvolvimento das PME, do desenvolvimento do turismo, da cultura e do comércio transfronteiriço. São ainda propostas acções que visam melhorar o acesso às redes de transportes, às TIC e a sistemas transfronteiriços de abastecimento de água e de energia e fomentar a colaboração nos sectores da saúde e da educação. O FEDER pode também financiar a promoção de medidas de integração dos mercados de trabalho transfronteiriços. Em segundo lugar, no âmbito deste objectivo apoiar-se-á a cooperação transnacional, incluindo a cooperação bilateral entre regiões marítimas para promover sistemas de gestão dos resíduos e da água, a acessibilidade às redes transeuropeias de transportes e a comunicações de ponta e tecnologias da informação, a prevenção dos riscos ambientais e a criação de redes científicas e tecnológicas. Em terceiro lugar, este objectivo reforçará a eficácia da política regional através da promoção da criação de redes e da troca de experiências, particularmente nos domínios da inovação, ambiente, prevenção de riscos e reabilitação urbana.

4.3 A proposta de regulamento define as despesas elegíveis e contém disposições específicas relativas aos seguintes elementos:

4.3.1 Zonas urbanas: O FEDER apoiará a criação de estratégias participativas e integradas para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas aglomerações urbanas. O correspondente artigo permite ainda a utilização de recursos limitados do FEDER para financiar medidas no âmbito do Fundo Social Europeu.

4.3.2 Zonas rurais: Propõe-se que a intervenção do FEDER nestas zonas se concentre na diversificação económica, assegurando a complementaridade com as medidas apoiadas pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e pelo Fundo Europeu da Pesca (FEP).

4.3.3 Zonas com desvantagens naturais: No âmbito dos programas regionais que abrangem zonas com desvantagens naturais, o FEDER investirá, em particular, na melhoria da acessibilidade e na promoção do património cultural, da utilização sustentável dos recursos naturais e do turismo.

4.3.4 Regiões ultraperiféricas: O FEDER apoiará os serviços de transporte de mercadorias e compensará os custos adicionais relacionados com o armazenamento, a manutenção e a carência de capital humano.

4.3.5 O regulamento contém igualmente disposições específicas relativas à «Cooperação Territorial Europeia» que definem o conteúdo dos programas operacionais (análise da situação e justificação das prioridades, quadros financeiros e disposições de execução) e estabelecem sistemas possíveis de gestão dos programas, incluindo um instrumento jurídico para a criação de um órgão específico para a cooperação transfronteiriça.

4.3.6 Disposições finais — Confirmam as disposições transitórias do actual Regulamento (CE) n.º 1783/99 e propõem formalmente as datas de entrada em vigor (1 de Janeiro de 2007) e de reexame (até 31 de Dezembro de 2013).

5. Parecer do Comité

5.1 *Introdução, âmbito de aplicação do regulamento e despesas elegíveis (artigos 1.º, 2.º, 3.º, 7.º e 13.º)*

5.1.1 O Comité saúda a clara ligação, estabelecida no artigo 2.º, entre a missão do fundo e os objectivos da Comunidade, especialmente a Agenda de Lisboa. Do mesmo modo, o Comité manifesta concordância com o facto de a assistência se centrar em prioridades temáticas claras. Os objectivos de Lisboa renovados de aumentar as taxas de crescimento a longo prazo nas regiões mais desfavorecidas e reforçar a competitividade em toda a União Europeia devem ser também os objectivos dos novos programas. Assim, o regulamento deve definir um «menu» de actividades que possam ser congregadas em

programas específicos que respondam às condições concretas de cada região e contribuam para os objectivos gerais de aumentar o crescimento e reforçar a competitividade. O processo de elaboração das orientações válidas para toda a UE e das estratégias nacionais deve centrar-se na concretização da Agenda de Lisboa renovada. Os parceiros sociais devem também ser estreitamente associados à elaboração destes documentos. No seu parecer ⁽¹⁰⁾ sobre «Programação dos Fundos estruturais 2000-2006: Avaliação inicial da iniciativa URBAN», o Comité defendeu que a renovação do parque habitacional e a disponibilização de habitação a preços acessíveis para os trabalhadores era parte integrante da reabilitação urbana e tinha um papel específico a desempenhar na política urbana e também na política rural. O Comité lamenta, pois, que o artigo 7.º exclua explicitamente as despesas relativas ao alojamento. O Comité considera que as despesas relativas ao alojamento associadas à reabilitação e ao desenvolvimento deveriam ser elegíveis. Considera ainda que as despesas relativas ao alojamento que se insiram no âmbito de programas de renovação de zonas urbanas e industriais mais antigas deveriam ser igualmente elegíveis.

5.2 Acções para promover a convergência (artigo 4.º)

5.2.1 O Comité salientou a importância da IDT, da inovação e do espírito empresarial. No parecer sobre o terceiro relatório sobre a coesão, o CESE chamou a atenção para as grandes disparidades em termos de investimentos em IDT e observou que a inovação e o espírito empresarial são fulcrais para a manutenção de elevados níveis de crescimento económico nas regiões menos prósperas da Comunidade. O Comité reafirma a importância que atribui a estas actividades. Observa ainda que, em alguns dos novos Estados-Membros, esta assistência do FEDER será particularmente importante para o desenvolvimento das necessárias redes de centros de IDT que estabelecem a ligação entre as universidades regionais e as empresas (o que coloca particulares desafios em termos de apoio às PME), de forma que a situação das regiões mais atrasadas se aproxime da que se verifica na Europa desenvolvida.

5.2.2 O Comité defendeu também que era da maior importância assegurar o acesso às redes de comunicações de banda larga e ajudar as PME a tirar partido das TIC nas regiões menos desenvolvidas.

5.2.3 As disposições em matéria de ambiente prevêm diversas acções. Seria útil que o artigo correspondente deixasse bem clara a importância do contributo destes investimentos para o desenvolvimento sustentável e para a promoção das energias renováveis.

5.2.4 A promoção de um turismo sustentável de elevado valor acrescentado merece acolhimento favorável, dado o seu significativo contributo para o desenvolvimento das economias regionais e a sua importância para as áreas rurais e urbanas. O papel do turismo no âmbito dos transportes transeuropeus tem sido subestimado, tendo em conta o seu efeito positivo na formação da consciência europeia dos cidadãos. Além disso, o investimento em infra-estruturas apropriadas, nos serviços e na qualidade do ambiente pode aumentar o poder de atracção de regiões que, actualmente, não são consideradas destinos turísticos.

⁽¹⁰⁾ «Programação dos Fundos estruturais 2000-2006: Avaliação inicial da iniciativa URBAN» — JO C 133 de 6/6/2003, pág. 53, pts. 3.3 e 4.7.1.

5.2.5 A pujança da infra-estrutura de transportes é um dos principais factores de crescimento. São de saudar os investimentos que se destinam a ligar as regiões às principais redes e mercados europeus. A existência de sistemas de transportes públicos eficazes, limpos e integrados é importante para reduzir o congestionamento nas zonas urbanas e para ajudar a combater a exclusão social tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas.

5.2.6 O desenvolvimento das redes transeuropeias de energia contribuirá para a segurança do abastecimento e para uma maior integração dos Estados-Membros. A eficiência energética e as energias renováveis oferecem igualmente oportunidades de criação de novas empresas que possam igualmente dar o seu contributo para o crescimento e a competitividade das regiões menos desenvolvidas.

5.2.7 O investimento em educação traz também benefícios directos para a inovação, a competitividade e o desenvolvimento de capital humano. Como já foi referido, nas regiões menos desenvolvidas é menos provável que surjam oportunidades de formação ao longo da vida e de formação contínua. O regulamento, na sua actual formulação, fala apenas em «aumentar a capacidade de atracção e a qualidade de vida nas regiões». O Comité reconhece a necessidade de concentração e o papel do Fundo Social Europeu. Porém, dada a importância da educação, o Comité defende o alargamento do âmbito de aplicação deste artigo e uma maior coordenação entre o FEDER e o FSE ⁽¹¹⁾. O Comité faz ainda notar a importância de promover novas soluções para os problemas de comunicação numa União multilingue. Apesar da oferta comercial formal na área da formação linguística, a situação é ainda insatisfatória, não obstante as melhorias introduzidas.

5.2.8 O artigo prevê investimentos no sistema de saúde que contribuam para o desenvolvimento regional e a qualidade de vida, o que merece acolhimento favorável por parte do Comité.

5.2.9 O apoio às PME é importante, e uma boa política empresarial regional pode atrair investimentos para as regiões com problemas estruturais ou economicamente débeis. Os incentivos e outras medidas económicas relevantes deveriam poder ser utilizados com o objectivo de atrair investidores estrangeiros para as regiões carenciadas, de modo a apoiar sectores de importância estratégica para a UE e *clusters* inovadores de empresas e de organizações.

5.3 Acções para promover a competitividade regional (artigo 5.º)

5.3.1 No que se refere à inovação, o Comité propõe uma visão ampla do processo de inovação. Não raras vezes, novos métodos de trabalho e inovações em matéria de gestão e de relações humanas podem dar um contributo tão importante para o êxito e a competitividade das empresas quanto as tecnologias, produtos ou processos completamente novos. Acresce

⁽¹¹⁾ O Comité defendeu firmemente a existência de um fundo único para a política de coesão no seu conjunto, o que teria resolvido estas questões (COM(2004) 492 final – 2004/0163 (AVC)), CESE 389/2005.

que a modernização das relações laborais pode ser uma condição prévia para a introdução bem sucedida de novas tecnologias, sendo, por isso, crucial para a realização dos objectivos de Lisboa. O regulamento deveria reflectir estes factores e, embora reconhecendo o papel primordial do FSE nestes domínios, dever-se-ia apoiar a criação de redes para a promoção das melhores práticas em matéria de inovação definida num sentido amplo.

5.3.2 O Comité acolhe favoravelmente o empenhamento no desenvolvimento sustentável, na eficiência energética e na promoção das fontes renováveis de energia, objectivos desejáveis em si mesmos. Todavia, há também oportunidades de negócio específicas para engenheiros projectistas e fabricantes na área da tecnologia ambiental que podem igualmente contribuir para o desenvolvimento económico regional. O Comité saúda igualmente a referência aos transportes limpos e reconhece que os sistemas de transportes, quando devidamente apoiados e integrados, dão igualmente um contributo económico fundamental para a redução do congestionamento nas áreas urbanas e para o combate à exclusão social nas áreas urbanas e rurais.

5.3.3 O reforço das principais redes de transportes e de outras ligações é, reconhecidamente, uma componente importante do desenvolvimento. As zonas rurais podem ficar em desvantagem devido ao facto de o mercado não poder proporcionar todas as infra-estruturas desejáveis. A interacção com outras políticas comunitárias será relevante neste âmbito. O Comité considera que importa assegurar que as acções a promover neste domínio não sejam desnecessariamente limitadas. O acesso às TIC fora dos principais centros urbanos é igualmente necessário. Contudo, nem só o acesso físico e a conexão são importantes. O aconselhamento, o apoio às empresas e o desenvolvimento de competências são também essenciais para que as PME possam beneficiar das TIC. O Comité entende ainda que é necessário assegurar o acesso de todos os cidadãos às TIC, de forma a evitar uma fractura digital que acentue a exclusão social. Estes últimos aspectos são igualmente muito importantes nos principais centros urbanos.

5.4 Acções para promover a cooperação territorial europeia (artigo 6.º)

5.4.1 O Comité acolheu favoravelmente as propostas da Comissão de apoio à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, aproveitando a experiência da Iniciativa INTERREG⁽¹²⁾. Porém, as propostas da Comissão oferecem diferentes acções no âmbito dos projectos transfronteiriços ou transnacionais e o actual regulamento parece excluir do âmbito das redes inter-regionais domínios de acção importantes apoiados pelo programa, como, por exemplo, as acções para promover a convergência e acções específicas nas zonas rurais, nas zonas com desvantagens naturais e nas regiões ultraperiféricas.

⁽¹²⁾ JO C 302, de 7/12/2004, pág. 60 — Parecer sobre o terceiro relatório sobre a coesão económica e social.

5.4.2 O Comité apoia especificamente medidas destinadas a reforçar a cooperação transfronteiriça entre a UE15 e os novos Estados-Membros nas fronteiras internas destes países. O objectivo deveria ser a criação efectiva de regiões novas e dinâmicas com uma infra-estrutura comum ou de utilização conjunta (incluindo os cuidados de saúde e a educação), o estabelecimento de relações entre as pessoas, a realização de esforços para ultrapassar os problemas linguísticos e a fruição do melhor das diferentes culturas. Os fundos estruturais ajudarão a atacar o problema da disparidade de níveis de rendimento e de preços e a promover o desenvolvimento económico. O Comité congratula-se com a nova «Política Europeia de Vizinhança»⁽¹³⁾, os seus novos instrumentos e a possível ligação com países terceiros, política essa que gostaria de ver consignada no próximo período de programação, e defende que o FEDER deve também apoiar estas acções.

5.4.3 O Comité toma boa nota das disposições relativas às iniciativas no âmbito dos mercados de trabalho transfronteiriços e sugere a inclusão nos regulamentos de uma referência explícita que reflecta o apoio aos compromissos assumidos nos acordos de adesão quanto às normas do mercado de trabalho e aos objectivos de Lisboa. O Comité defendeu⁽¹⁴⁾ ainda que estes programas deveriam ter em conta a necessidade de combater as diversas formas de discriminação social. O Comité solicita a clarificação desta questão e insta a que se assegure que todas as acções apoiadas pelo FEDER são temas elegíveis para as redes inter-regionais. O Comité solicitou especificamente a criação de um programa especial para as regiões com fronteiras com os novos Estados-Membros, o que não foi contemplado. O Comité defende que o regulamento deve apoiar estas actividades e considera que seria útil incluir uma referência específica no regulamento.

5.4.4 A proposta de regulamento prevê a criação de um Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça. O Comité elaborou um parecer específico sobre esta matéria⁽¹⁵⁾, cujas conclusões deveriam ser igualmente integradas no regulamento.

5.4.5 A elegibilidade das despesas será definida a nível nacional com determinadas excepções, relativamente às quais são necessárias disposições específicas. Este importante requisito deve ser clarificado. No caso do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o IVA não recuperável deveria ser elegível, por se tratar de um custo real dos projectos.

5.5 Disposições específicas relativas às particularidades territoriais

5.5.1 Dimensão urbana (artigo 8.º)

5.5.1.1 O CESE propôs um programa específico para a dimensão urbana. As acções referidas no n.º 1 do artigo 8.º deveriam contemplar todas as vertentes da Iniciativa Comunitária Urbana. O Comité gostaria ainda que fossem elaborados regulamentos explicitamente destinados a possibilitar a colaboração entre as cidades da Comunidade.

⁽¹³⁾ COM(2004) 628 final – 2004/0219 (COD).

⁽¹⁴⁾ JO C 302, de 7/12/2004, pág. 40, pt. 7.8 – Parecer sobre o terceiro relatório sobre a coesão económica e social.

⁽¹⁵⁾ CESE 388/2005.

5.5.1.2 Este artigo prevê também o financiamento de medidas no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1784/1999, relativo ao Fundo Social Europeu ⁽¹⁶⁾. O regulamento limita esta derrogação às medidas a título do objectivo «Competitividade regional e emprego» e a 10 % da «prioridade em causa» ⁽¹⁷⁾. O Comité expressa o ponto de vista de que, dada a intenção de criar um fundo único para cada programa, deveria haver mais margem para o financiamento de medidas no âmbito do mercado de trabalho e do capital humano. Esta derrogação deveria porventura aplicar-se a todos os programas financiados pelo FEDER, e não apenas à dimensão urbana, e abranger as três prioridades temáticas. O limite de 10 % deveria, pois, aplicar-se ao programa no seu todo, de forma a possibilitar flexibilidade suficiente.

5.6 Zonas rurais e zonas dependentes da pesca (artigo 9.º)

5.6.1 O Comité salientou especificamente a necessidade de assegurar que estas actividades não se limitariam aos projectos agrícolas e congratula-se com a ênfase colocada nas infra-estruturas, telecomunicações, novas actividades económicas, ligações entre zonas urbanas e rurais e promoção do turismo. Todavia, esta lista deveria incluir igualmente o acesso aos serviços de interesse geral, a inovação e as ligações com os estabelecimentos de ensino superior, já que todos estes aspectos foram considerados importantes para a diversificação rural. O Comité acolheu também favoravelmente a garantia inicial da Comissão de que os novos instrumentos seriam integrados na Política Agrícola Comum ⁽¹⁸⁾. A proposta de regulamento em apreço preceitua que os Estados-Membros devem estabelecer critérios de «demarcação claros» entre as medidas a apoiar pelo FEDER, pelo FEADER e pelo FEP e demonstrar a complementaridade e a coerência entre as acções financiadas por estes fundos. O Comité saúda este facto e remete para os trabalhos mais pormenorizados que realizou sobre o FEADER.

5.7 Zonas com desvantagens naturais e regiões ultraperiféricas (artigos 10.º e 11.º)

5.7.1 O Comité instou a que se mantivesse a solidariedade com estas regiões, que apresentam desvantagens específicas e saúda as propostas de uma maneira geral. Noutro parecer ⁽¹⁹⁾, o

Comité avaliou as necessidades das regiões com desvantagens naturais e estruturais permanentes e formulou observações específicas sobre as propostas gerais da Comissão contidas no Terceiro Relatório sobre a Coesão. O regulamento relativo ao FEDER aborda muitas das questões levantadas nesse parecer e o Comité felicita-se com a inclusão da dimensão territorial nos critérios para apoio do FEDER. O artigo 10.º contém a frase «sem prejuízo do disposto nos artigos 3.º e 4.º», subentendendo-se que estas regiões são igualmente elegíveis para apoio no âmbito das prioridades enunciadas naqueles artigos. Seria útil referir explicitamente no regulamento que é efectivamente este o caso. Do mesmo modo, o artigo 11.º prevê o financiamento dos custos adicionais nos domínios previstos no artigo 4.º, o que merece acolhimento favorável por parte do Comité. Também aqui, seria útil clarificar que estas regiões poderão também ser elegíveis para apoio no âmbito dos demais objectivos.

5.8 Disposições específicas relativas ao objectivo «Cooperação territorial» (artigo 12.º e artigos 14.º — 22.º)

5.8.1 O Comité regozijou-se com a proposta de criação de um novo instrumento jurídico para facilitar a cooperação. Esta regulamentação adicional visa facilitar uma cooperação eficaz, mas é deficiente num aspecto: não prevê explicitamente a participação dos parceiros sociais e de outras organizações interessadas da sociedade civil. A relação entre o FEDER (artigo 18.º) e o novo Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AGCT) deve ser clarificada, particularmente tendo em conta que os Estados-Membros podem delegar responsabilidades da autoridade de gestão no AGCT.

5.8.2 Estas matérias já foram analisadas mais pormenorizadamente, tendo o Comité formulado conclusões específicas sobre a criação de um Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça ⁽²⁰⁾.

5.9 Disposições finais (artigos 22.º — 26.º)

5.9.1 Confirmam as disposições transitórias do actual regulamento (CE) n.º 1783/99 e propõem formalmente as datas de entrada em vigor e de reexame do regulamento.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

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

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 493 final – 2004/0165 (COD).

⁽¹⁷⁾ N.º 2 do artigo 8.º.

⁽¹⁸⁾ JO C 302, de 7/12/2004, pág. 60, pt. 7.10 – Parecer sobre o terceiro relatório sobre a coesão económica e social.

⁽¹⁹⁾ Parecer do CESE sobre «Como garantir uma melhor integração das regiões em situação de desvantagem natural e estrutural permanente», CESE 140/2005.

⁽²⁰⁾ CESE 388/2005.