

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 325

49.º ano

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

30 de Dezembro de 2006

| <u>Número de informação</u> | <u>Índice</u>   | <u>Página</u> |
|-----------------------------|---|---------------|
|                             | I <i>Comunicações</i>   |               |
|                             | .....   |               |
|                             | II <i>Actos preparatórios</i>   |               |
|                             | <b>Comité Económico e Social Europeu</b>  |               |
|                             | <b>431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006</b>  |               |
| 2006/C 325/01               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento xxx/2006 relativo a medicamentos para uso pediátrico e que altera o Regulamento (CEE) n.º 1768/92, a Directiva 2001/20/EC, a Directiva 2001/83/CE e o Regulamento (CE) n.º 726/2004» COM(2006) 640 final — 2006/0207 (COD) .....         | 1             |
| 2006/C 325/02               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2002/38/CE do Conselho no que respeita ao período de aplicação do regime do imposto sobre o valor acrescentado aplicável aos serviços de radiodifusão e televisão e a determinados serviços prestados por via electrónica COM(2006) 739 final — 2006/0245 (CNS) ..... | 2             |
| 2006/C 325/03               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «UE e administrações nacionais — práticas e ligações» .....  | 3             |
| 2006/C 325/04               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Uma política europeia de turismo renovada: rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa» COM(2006) 134 final .....  | 11            |
| 2006/C 325/05               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa» .....  | 16            |

PT

Preço:  
18 EUR

(continua no verso da capa)

| <u>Número de informação</u> | Índice (continuação)  | Página |
|-----------------------------|---|--------|
| 2006/C 325/06               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à identificação dos comandos, avisadores e indicadores dos veículos a motor de duas ou três rodas» (versão codificada) COM(2006) 556 final — 2006/0175 (COD) .....   | 28     |
| 2006/C 325/07               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Para um sector vitivinícola europeu sustentável COM(2006) 319 final .....   | 29     |
| 2006/C 325/08               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)» COM(2006) 237 final — 2006/0082 (CNS) .....   | 35     |
| 2006/C 325/09               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º .../... relativo às alegações nutricionais e de saúde dos alimentos» COM(2006) 607 final — 2006/0195 COD .....  | 37     |
| 2006/C 325/10               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º .../... relativo à adição aos alimentos de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias» COM(2006) 606 final — 2006/0193 (COD) .....   | 40     |
| 2006/C 325/11               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera os Regulamentos (CEE) n.º 404/93, (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 247/2006 no que respeita ao sector das bananas» COM(2006) 489 final — 2006/0173 (CNS) .....  | 41     |
| 2006/C 325/12               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71» COM(2005) 676 final — 2005/0258 (COD) ..... | 43     |
| 2006/C 325/13               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O papel e o impacto do voluntariado na sociedade europeia» .....   | 46     |
| 2006/C 325/14               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Implementação da parceria para o crescimento e o emprego: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas» COM(2006) 136 final .....  | 53     |
| 2006/C 325/15               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica» .....   | 60     |
| 2006/C 325/16               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança» COM(2006) 367 final .....   | 65     |
| 2006/C 325/17               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 no que diz respeito à competência e introduz regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial» COM(2006) 399 final .....   | 71     |

| <u>Número de informação</u> | Índice (continuação)  | Página |
|-----------------------------|---|--------|
| 2006/C 325/18               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Para uma melhoria da segurança da cadeia de abastecimento» COM(2006) 79 <i>final</i> — 2006/0025 (COD) .....  | 73     |
| 2006/C 325/19               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção “Administração em linha i2010”: Acelerar a Administração em linha na Europa para benefício de todos» COM(2006) 173 <i>final</i> .....   | 78     |
| 2006/C 325/20               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2006/.../CE que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior» COM(2006) 646 <i>final</i> — 2006/0210 (COD) .....   | 82     |
| 2006/C 325/21               | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil» COM(2006) 645 <i>final</i> — 2006/0209 (COD) ..... | 83     |

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 431.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 13 E 14 DE DEZEMBRO DE 2006

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento xxx/2006 relativo a medicamentos para uso pediátrico e que altera o Regulamento (CEE) n.º 1768/92, a Directiva 2001/20/EC, a Directiva 2001/83/CE e o Regulamento (CE) n.º 726/2004»**

COM(2006) 640 final — 2006/0207 (COD)

(2006/C 325/01)

Em 9 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo de elaborar este parecer.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na sua 431.<sup>a</sup> reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), designou relatora-geral R. HEINISCH e adoptou, por 125 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

#### 1. Conclusão

1.1 A Decisão 2006/512/CE do Conselho, adoptada em 17 de Julho de 2006 e que altera a Decisão 1999/468/CE, tem por base o artigo 202.º do Tratado CE. A Decisão 2006/512/CE introduziu um novo tipo de regra de exercício das competências de execução, o procedimento de regulamentação com controlo.

1.2 Todos os actos normativos pendentes, os actos de base adoptados após a entrada em vigor da Decisão 2006/512/CE (comitologia), segundo um procedimento de regulamentação com controlo no âmbito do processo de co-decisão previsto no artigo 251.º do Tratado CE, mas ainda não publicados, deverão ser alterados em conformidade. O presente Regulamento xxx/2006 relativo a medicamentos para uso pediátrico, embora adoptado formalmente em 23.10.2006, não foi ainda publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* e não entrou, por conseguinte, ainda em vigor.

1.3 A proposta da Comissão em apreço altera o referido Regulamento no sentido de que as duas competências de

execução, ou seja, as estabelecidas pelo n.º 2 do artigo 20.º e pelo n.º 3 do artigo 49.º do Regulamento, podem ser adoptadas com o recurso ao novo procedimento de regulamentação com controlo, já que visam completar o Regulamento com o aditamento de novos elementos não essenciais:

- no n.º 2 do artigo 20.º, para melhor precisar os fundamentos da concessão de um diferimento, e
- no n.º 3 do artigo 49.º, no que diz respeito aos montantes máximos e às condições e modalidades de cobrança das sanções pecuniárias.

#### 2. Recomendações

2.1 A proposta da Comissão em apreço está em perfeita sintonia com o procedimento pelo qual são transferidas para a Comissão as competências de execução e as suas regras. O CESE aprova-a, por conseguinte, sem quaisquer reservas.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2002/38/CE do Conselho no que respeita ao período de aplicação do regime do imposto sobre o valor acrescentado aplicável aos serviços de radiodifusão e televisão e a determinados serviços prestados por via electrónica**

COM(2006) 739 final — 2006/0245 (CNS)

(2006/C 325/02)

Em 30 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité Económico e Social Europeu decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006, (sessão de 13 de Dezembro), designou relator-geral Umberto BURANI e adoptou, por 102 votos a favor, sem votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Em 7 de Maio de 2002, o Conselho aprovou a Directiva 2002/38/CE que altera a Directiva «de base» 77/388/CE que estabelecia o regime do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). A alteração diz respeito ao IVA aplicável aos serviços de radiodifusão e televisão e a determinados serviços prestados por via electrónica, contendo várias disposições cuja vigência viria a expirar, salvo prorrogação, em 30 de Junho de 2006.

1.2 Aquando da adopção da directiva, o Conselho previu que as disposições relativas ao lugar de prestação dos serviços e outras disposições destinadas a facilitar as actividades exercidas por empresas de países terceiros deveriam ser reexaminadas antes de decorridos os três primeiros anos de aplicação, ou seja antes do termo de vigência da directiva. Em 25 de Maio de 2006, a Comissão apresentou um relatório que defendia a vigência das medidas adoptadas e propunha a sua prorrogação até 31 de Dezembro de 2008. O Conselho decidiu, no entanto, limitar a prorrogação da vigência até 31 de Dezembro de 2006.

1.3 A Comissão informa que a expiração das medidas objecto da directiva terá «consequências indesejáveis», um eufemismo para dizer que na falta de novas propostas esta matéria

ficará sujeita a um vazio legislativo. Por outro lado, a Comissão observa que a morosidade dos processos legislativos em matéria fiscal não permite preparar medidas de substituição até ao fim do ano 2006, pelo que volta a propor a prorrogação da vigência da directiva até 31 de Dezembro de 2008.

## 2. Parecer do Comité

2.1 O Comité toma nota das razões enunciadas pela Comissão e observa que não é ainda o momento oportuno para se pronunciar sobre as disposições constantes da directiva. Dada a urgência de se dispor de normas legislativas aplicáveis ao sector e confiando no fundamento das afirmações da Comissão quanto às provas dadas por estas, o CESE **aprova** a proposta de prorrogação. Tendo em conta a morosidade dos processos legislativos em matéria fiscal, observa ainda que o prazo de dois anos, ou seja até 31 de Dezembro de 2008, é apertado, se não mesmo demasiado curto, para permitir a redacção de novas propostas na matéria.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «UE e administrações nacionais — práticas e ligações»

(2006/C 325/03)

Em 19 de Janeiro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer sobre «UE e administrações nacionais — práticas e ligações».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo adoptou parecer em 14 de Novembro de 2006, tendo sido relator Joost van IERSEL.

Na 431ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 5 votos contra e 48 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Síntese

1.1 No processo decisório da UE, a instância decisiva é o Conselho de Ministros. Não obstante, nunca a nível comunitário se aprofundou a questão da coordenação e da formulação de políticas no plano nacional. A UE é, sem dúvida, única a partilhar soberania, mas isso exige dela uma governação transparente de múltiplos níveis num vasto leque de domínios. O CESE crê que a adopção de procedimentos políticos e administrativos nacionais bem definidos e eficazes nos Estados-Membros e uma melhor elaboração e execução/cumprimento da legislação são parte integrante de uma boa governação comunitária, para além do que aumentam a transparência e clarificam o impacto da legislação e políticas comunitárias no conjunto da sociedade. A análise das práticas nacionais revela diferenças substanciais entre os Estados-Membros no que toca à gestão política e administrativa dos assuntos europeus. Essa mesma análise deverá estimular uma discussão sobre os procedimentos governamentais — políticos e administrativos — de gestão desses assuntos, na qual faria sentido dar particular destaque às melhores e mais interessantes práticas seguidas. Por outro lado, um debate aberto, à escala europeia, sobre como gerir os assuntos europeus a nível nacional contribuiria para a discussão geral sobre como legislar melhor e melhor executar e fazer cumprir a legislação comunitária. O CESE preconiza, assim, um estudo contínuo das práticas e dos procedimentos administrativos em causa.

### 2. Introdução

2.1 Em 2005, o CESE adoptou um parecer sobre «Legislar Melhor» e um outro sobre «Melhorar a execução e o cumprimento da legislação». Ambos partiam do princípio de que, sob a primazia do direito, uma boa lei é uma lei exequível e realmente cumprida<sup>(1)</sup>. O processo legislativo comunitário tem de se tornar um processo transparente, democrático e acessível, que escore a legitimidade da UE. Daí que as práticas internas dos governos façam parte desse processo.

2.2 É de notar — e de lamentar — que, decorridos já tantos anos de integração europeia, a legislação e a política comunitárias não estejam ainda integradas numa série de Estados-Membros, enquanto plano político e administrativo da formulação das suas políticas internas, nas áreas em que estes se

comprometeram a seguir políticas comuns e a executar decisões comuns.

2.3 A transposição e a execução da legislação pelos Estados-Membros são factores essenciais do processo legislativo comunitário, pelo que crucial é também a forma de eles as gerirem: quanto melhor for a organização, melhor será o resultado final para a UE, e isso no próprio interesse dos Estados-Membros e do conjunto da sociedade.

2.4 É imperioso adoptar uma abordagem eficaz e transparente dos assuntos comunitários a nível nacional, pois são 25 os Estados — cada um com a sua cultura e tradição administrativas e a sua maneira própria de gerir estes processos — a dever respeitar um mesmo acervo e requisitos muito semelhantes no que respeita à elaboração, à transposição, à execução e ao cumprimento da legislação comunitária.

2.5 A coordenação e a formulação de políticas a nível nacional nunca foram questões aprofundadas a nível comunitário, o que se deve em parte ao respeito do princípio da subsidiariedade e em parte à falta de interesse genuíno dos órgãos decisórios de Bruxelas e das demais capitais da UE. Estranhamente, salvo raras excepções, o mundo académico também não tem prestado grande atenção a estes aspectos. Mas o que é facto é que a forma como a coordenação e a formulação das políticas estão organizadas e a funcionar a nível nacional é susceptível ter efeitos substanciais nas decisões tomadas em Bruxelas e, por conseguinte, na transposição e execução do direito comunitário. Daí que, ao se examinar como melhor legislar e aplicar a legislação, se deva ter igualmente em conta a forma como está a ser organizada a coordenação e a formulação das políticas a nível nacional.

2.6 Esta questão está longe de ser meramente técnica. Ela é essencialmente política, pelo interesse que haveria em discutir a melhoria da organização e dos procedimentos internos dos Estados-Membros, bem como uma possível redefinição das responsabilidades de parte a parte dos Estados-Membros e da Comissão. Paralelamente, também será necessário garantir a transparência e acessibilidade destes processos nos Estados-Membros, a fim de melhorar a comunicação entre a UE e a sociedade e a fazer dissipar a confusão ou a desconfiança dos cidadãos.

<sup>(1)</sup> JO C 24, 31.1.2006.

2.7 Comissão tem sido muito relutante em discutir procedimentos nacionais, e isso por razões óbvias. E ainda assim, a Comissão declarou — muito acertadamente — em 2001 <sup>(2)</sup>: «Chegou a altura de reconhecer que a União passou de um processo diplomático para um processo democrático, com políticas que atingem o âmago das sociedades nacionais e da vida quotidiana. É necessário que o Conselho desenvolva a sua capacidade de coordenar todos os aspectos da política da União Europeia tanto a nível do Conselho como a nível nacional».

2.8 Quanto à transposição do direito comunitário, uma recomendação da Comissão que data de 2004 faz propostas práticas directamente dirigidas aos Estados-Membros, com vista a promover a execução e cumprimento correctos da legislação comunitária adoptada <sup>(3)</sup>. Várias destas propostas podem ser muito úteis para melhorar os mecanismos nacionais de coordenação e formulação das políticas quando da preparação da legislação comunitária e da execução dos objectivos políticos acordados.

2.9 A necessidade de racionalizar os procedimentos políticos e administrativos nacionais nos Estados-Membros tornou-se inevitavelmente mais premente desde:

- a introdução de painéis de avaliação sobre a execução do direito comunitário,
- o envolvimento da UE num número crescente de domínios,
- as negociações sobre o Tratado Constitucional, e
- o alargamento da União e a confirmação das futuras adesões.

Resta, porém, ainda muito trabalho a fazer.

### 3. Contexto Geral

3.1 A UE não é um Estado nem está em vias de o ser. A Comissão é o centro do direito de iniciativa em áreas bem definidas. O Conselho comanda a tomada de decisão em matéria legislativa e orçamental, frequentemente sob influência do PE, na qualidade de co-legislador, e do Tribunal de Justiça, enquanto guardião do direito comunitário. Mas não há uma liderança decisiva: a UE é uma realidade muito complexa de interdependências entre muitos intervenientes, mas é única pelo facto de ter criado uma grelha de responsabilidades nacionais e federais.

3.2 A UE é única na partilha da soberania. Isso requer uma governação transparente de múltiplos níveis num vasto leque de domínios, mas a verdade é que as implicações desse requisito para a gestão e a administração das partes que a constituem — isto é, os seus Estados-Membros — são tudo menos claras <sup>(4)</sup>. É o que acontece com as matérias de responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e «Bruxelas», mas também quando apenas estão em jogo as responsabilidades independentes dos

<sup>(2)</sup> Livro Branco sobre a Governação Europeia (COM(2001) 428 final).

<sup>(3)</sup> Recomendação da Comissão, de 12 de Julho de 2004, sobre a transposição para o direito nacional de directivas relativas ao mercado interno (2005/309/EC).

<sup>(4)</sup> Cf. o estudo de Adriaan Schout e Andrew Jordan, «Coordinating European Union Affairs: How do different actors manage multilevel complexity?» [Coordenar os Assuntos da União Europeia: como geram os diferentes intervenientes a complexidade dos múltiplos níveis?], 29 de Maio de 2006. O estudo analisa práticas de coordenação da Comissão Europeia na Alemanha, no Reino Unido e nos Países Baixos e contém vasta literatura sobre aspectos parciais desta temática geral, que revela simultaneamente a falta de uma análise global das práticas dos 25 Estados-Membros.

Estados-Membros, como é o caso da aplicação da Estratégia de Lisboa.

3.3 Durante as últimas décadas, a UE tem vindo a intervir num número crescente de domínios. Trata-se de um processo dinâmico, participado pelas capitais nacionais, mas também, cada vez mais, pelos órgãos da administração regional, pelos meios económicos e sociais e pelas organizações da sociedade civil. Assim, recentemente, a UE tem começado a pôr em prática políticas do «terceiro pilar», como, por exemplo, a de «Justiça e Assuntos Internos», mas, até agora, a Comissão não tem podido recorrer a processos por infracção contra os Estados-Membros, a fim de remediar deficiências da execução da legislação comum a nível nacional <sup>(5)</sup>.

3.4 Independentemente das consequências, frequentemente directas, das leis e decisões comunitárias para os cidadãos, as empresas e as organizações, a UE ainda é vista em muitos Estados-Membros como um organismo internacional externo à organização nacional do Estado, e, nalguns deles, como pura política externa. Isso contribui para criar a confusão e um distanciamento contraprodutivo. Os problemas que a UE tem conhecido em se implantar política e administrativamente nos Estados-Membros devem-se largamente a esse estado de espírito.

3.4.1 A posição e o papel dos parlamentos nacionais revestem uma importância primordial no cenário político europeu. Em muitos casos, ainda há um certo desfasamento entre o grau a que estão informados e empenhados e o processo decisório a nível comunitário, situação que constitui outro factor de distanciamento entre a UE e a sociedade europeia.

3.4.2 Um segundo elemento neste contexto é a diferença de percepções e compromissos por parte de políticos, administrações estatais e elementos do sector privado.

3.4.3 Em terceiro lugar, se a formulação das políticas carece de transparência, pode gerar-se ambiguidade sobre o modo e o momento decisivo em que são definidos e negociados os pontos de vista nacionais, tanto a nível interno como a nível da UE. Ilustrativa disso é a existência, em vários ministérios, de «secções europeias» que, embora tratando de questões de fundo e não apenas da sua coordenação, estão mais ou menos separadas das secções responsáveis pelas políticas internas, o que pode afectar negativamente a sensibilidade e a atenção destes últimos para as questões europeias. Idênticos problemas de coordenação existem, aliás, entre os comités permanentes dos parlamentos nacionais.

3.4.4 Em quarto lugar, a tomada de decisão a nível nacional no que respeita à «Europa» decorre demasiadas vezes à margem do trabalho das direcções ou agências de execução e está demasiado distante da acção das administrações regionais e locais.

<sup>(5)</sup> Ver considerações do Conselho informal «Justiça e Assuntos Internos» realizado em Tampere, de 20 a 22 de Setembro de 2006, sobre o tema «Melhoria da tomada de decisão no âmbito da Justiça e dos Assuntos Internos».

3.5 Sabe-se que os Estados-Membros são bastante relutantes em adaptar os seus procedimentos administrativos e políticos, mas se não os ajustarem à complexidade e importância crescentes da UE, podem gerar-se fricções contínuas a diferentes níveis da tomada de decisão.

3.6 Interesses, tradições e retórica específicos da política — tanto nacional como partidária — constam habitualmente na ordem do dia das sessões parlamentares e tendem a criar um desfasamento artificial entre as decisões tomadas em Bruxelas e o que se considera serem os interesses e procedimentos nacionais.

3.7 Esta evolução é a principal fonte do paradoxo peculiar que consiste em, por um lado, os governos acordarem objectivos políticos e legislação nos fóruns da UE — em «Bruxelas», portanto —, mas, por outro, os repelirem mal são discutidos no palco político nacional.

3.8 Este desfasamento pode vir a ser muito confuso para as partes interessadas e o público em geral. O que é facto é que vem agravar a já grave crise de legitimidade da UE, pela relação directa que existe entre a qualidade e a fiabilidade da gestão dos objectivos políticos da UE a nível nacional e a opinião pública e expectativas dos cidadãos.

3.8.1 O CESE nota, porém, neste contexto, que uma eventual crise de legitimidade da UE não poderá ser atribuída em primeira instância a problemas de comunicação. A abordagem de base para reconquistar a confiança dos cidadãos na UE terá de permanecer a resolução dos problemas mais prementes da União.

3.9 Neste contexto, é justo afirmar que uma série de organizações de parceiros sociais e da sociedade civil em geral reflectem mais ou menos o mesmo padrão dicotómico de comportamento conforme lidam ou com assuntos de «Bruxelas» ou com assuntos da competência nacional.

3.10 A reputação da UE pode sofrer pelo facto de as críticas nacionais visarem sobretudo «Bruxelas» ou a Comissão e raramente os próprios Estados-Membros, que são os principais agentes do processo de integração.

3.11 Os grupos de pressão nacionais tendem a agir da mesma forma quando se trata de transpor e executar a legislação comunitária. A sua atitude resulta por vezes de oportunidades criadas por compromissos dificilmente alcançados no Conselho, que dão margem de manobra ao poder discricionário nacional. Noutras ocasiões, os grupos de pressão tiram simplesmente partido de oportunidades injustificadas, criadas pelos legisladores nacionais, que levam ou a uma «sobre-regulamentação» (*gold-plating* — isto é, a inclusão no direito nacional de procedimentos não previstos no direito comunitário) ou a uma «sub-regulamentação» (*cherry-picking* — ou seja, a exclusão do direito nacional de procedimentos previstos no direito comunitário).

3.12 A orientação nacionalista dada aos assuntos europeus também pode estar a ser fomentada pela tendência para usar instrumentos flexíveis em vez de instrumentos jurídicos rigo-

rosos, como o demonstra o «método aberto de coordenação»: quanto maior a margem concedida à interpretação nacional, maiores as diferenças entre as nações.

#### 4. Coordenação a nível nacional

4.1 Parece que, pelo menos até recentemente, em muitos Estados-Membros, a questão da racionalização dos processos e procedimentos no plano nacional tem sido essencialmente abordada por medidas espontâneas, pontuais, envolvendo um ou vários ministérios, sem se procurar uma abordagem devidamente estruturada. Se bem que todos os Estados-Membros estejam a desenvolver um processo de coordenação mais ou menos estruturado — e respectivos órgãos — estes últimos só intervêm, em muitos dos casos, na fase final do processo decisório nacional. As etapas precedentes tendem a ser organizadas de forma menos ordenada.

4.2 Esse quadro revela um modelo complexo de cooperação intergovernamental em vez de processo legislativo comunitário mais dinâmico com a sua complicada negociação política. Na realidade, a integração europeia criou vastos e intensos contactos, estabelecendo inúmeros elos entre todos quantos, no sector público ou privado, intervêm no processo legislativo e em negociações e procedimentos administrativos na Europa. A preparação da legislação europeia assenta na interligação de muitos planos: consulta de peritos e partes interessadas, negociação e transposição da nova legislação, execução e cumprimento da legislação adoptada, observância do direito comunitário pelas autoridades judiciais nacionais e pelo Tribunal de Justiça Europeu, e finalmente, discussão com o Legislador europeu sobre experiências nacionais com o direito comunitário. De notar ainda que estes processos requerem um elevado grau de profissionalismo na organização global das administrações nacionais.

4.3 A estreita ligação — interdependência, até — entre os objectivos e decisões da UE e os objectivos políticos nacionais aumenta a necessidade de uma gestão e coordenação adequadas a nível nacional e de uma rede eficaz de contactos no plano internacional. A «Estratégia de Lisboa» é bom exemplo disso: embora definida a nível da UE, na prática, as decisões tomadas a esse nível só a afectam muito parcialmente, visto ser aos Estados-Membros que cabe a responsabilidade pelos aspectos principais da sua execução. Mas o resultado final é duvidoso quando, por falta de procedimentos interactivos obrigatórios entre a UE e as políticas nacionais, os Estados-Membros não cumprem, ou só em parte, os objectivos acordados.

4.4 A intensificação da integração europeia, tantas vezes apoiada — em estreita cooperação com a Comissão Europeia — nas sucessivas cimeiras da UE e em muitas reuniões do Conselho, devia reflectir-se na organização política e administrativa dos Estados-Membros. Mas, a este respeito, há diferenças substanciais entre os Estados-Membros<sup>(6)</sup>. Em função da evolução histórica de cada país, as diferenças estão presentes em praticamente todos os aspectos da vida política e governativa.

<sup>(6)</sup> Cf. *«De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken»* [A transposição das directivas europeias: um estudo comparativo dos instrumentos, técnicas e processos utilizados em seis Estados-Membros], Prof. Dr. B. Steunenberg e Prof. Dr. W. Voermans, Universidade de Leyden, Países Baixos, 2006. Além de uma profunda análise da situação nos Países Baixos e de recomendações sobre ela, este estudo comparativo examina ainda a situação na Dinamarca, na França, na Alemanha, na Itália, na Espanha e no Reino Unido.

4.5 Essas diferenças dizem nomeadamente respeito aos conceitos de governo e aos procedimentos governativos, à qualidade dos ministérios e à hierarquia entre eles, bem como à dicotomia entre sistemas centralizados e descentralizados.

4.6 Mais especificamente, há diferenças políticas consideráveis entre os Estados-Membros, no que respeita:

- a posição e o poder do primeiro-ministro ou do chefe do governo,
- ao papel e à função dos ministros dos assuntos internos,
- à relação entre o primeiro-ministro e o ministro dos negócios estrangeiros e/ou o recente cargo de ministro dos assuntos europeus,
- à constituição de governos por coligação ou por maioria, e às respectivas prioridades,
- à relação entre governo e parlamento e ao papel do parlamento nacional no processo de integração europeia,
- ao ponto a que os objectivos de melhorar a elaboração e a execução da legislação da UE estão a ser levados a sério.

4.7 O mesmo tipo de diferenças no que respeita a questões de autoridade e de métodos de trabalho se encontram entre ministérios ou entre serviços de um mesmo ministério, a saber:

- na organização do gabinete do primeiro-ministro ou do chefe do governo e na respectiva posição política,
- na existência ou não de «muralhas da China» entre as secções «europeias» e as restantes secções dos ministérios,
- no momento em que os ministérios adquirem genuíno interesse por uma proposta específica,
- no grau e no nível da coordenação do trabalho no que diz respeito a «Bruxelas»,
- no momento em se que inicia a coordenação sobre uma proposta específica,
- no papel do ministério dos negócios estrangeiros e, consequentemente, no grau de independência de outros ministérios,
- na formação (contínua) dos funcionários públicos,
- no modo como as partes interessadas da sociedade são consultadas durante as fases de negociação e de execução,
- na forma como as directivas são habitualmente transpostas: ou mediante integração formal na legislação nacional, ou mediante regulamentação decretada pelo governo (modalidade «aligeirada»).

4.8 A divisão do trabalho entre ministérios nacionais também pode ter consequências sérias para o Conselho. Assim, para citar um exemplo: nas reuniões do Conselho sobre a política de competitividade chegam a participar quatro a cinco ministérios por país, o que impede uma estratégia a longo prazo, bloqueia a capacidade de liderança e contribui para a fragmentação daquela política.

4.9 As situações tornam-se ainda mais complicadas quando também existe uma divisão de competências entre os níveis

nacional e regional, como acontece nos sistemas federais. A complexidade ou, por vezes, opacidade das relações entre os níveis nacionais e regional podem facilmente gerar maior confusão.

4.10 Certas práticas inadequadas da Comissão e do Secretariado do Conselho da EU inviabilizam igualmente o bom funcionamento do processo decisório nos Estados-Membros. Cite-se, a título de exemplo, o facto de a aplicação dos processos de decisão nacionais, mesmo os mais eficazes, se tornar impossível quando as versões finais dos projectos de documentos examinados pelo Conselho são enviadas em data muito próxima da marcada para a reunião.

4.11 As múltiplas situações de divisão do trabalho entre ministérios e departamentos dos Estados-Membros contrariam frequentemente o funcionamento eficaz da rede de contactos internacional ou relações pessoais de longa data entre funcionários públicos de toda a Europa.

4.12 Por último, a falta de conhecimentos específicos de grande parte do mundo jurídico, bem como, em particular, dos juízes nacionais, de quem se espera observância total do direito comunitário, ainda é uma experiência quotidiana que certamente não encoraja as administrações nacionais a aceitar espontaneamente a UE como plano de intervenção política e administrativa na elaboração das políticas internas.

## 5. Tendências actuais

5.1 A sucessão de processos por infracção, o papel crucial da Comissão para correcção das deficiências na aplicação da legislação comunitária a nível nacional e a ampliação dos já comprovados painéis de avaliação da transposição do direito comunitário para o direito nacional fizeram aumentar a consciência de que os procedimentos nacionais têm de se alinhar com os requisitos europeus.

5.2 O processo de introdução do acervo comunitário em três novos Estados-Membros concluído no final de 2003 também fez despertar a atenção para esta questão.

5.3 O Tratado Constitucional proposto visava, entre outros aspectos, ligar os procedimentos políticos nacionais à preparação da legislação da UE, nomeadamente através de um envolvimento precoce dos parlamentos nacionais nos procedimentos comunitários.

5.4 Independentemente das melhorias ocasionais dos procedimentos de coordenação, importa reconhecer que os administradores nacionais estão na sua maioria hesitantes em alterar os procedimentos burocráticos internos, e certamente também em discutir as suas práticas entre si ou a nível da UE. Aí a regra do jogo chama-se «subsidiariedade».

5.5 Para além da subsidiariedade, é um facto da vida — e frequente factor de complicação da relação entre a UE e os Estados-Membros — que a tomada de decisão a nível da UE obedece a um ciclo diferente do da formulação das políticas nacionais.

5.6 Ainda que se discutam ajustes nos procedimentos de coordenação adoptados pelos Estados-Membros (?), são as diferenças que persistem a nível da abordagem e das práticas.

5.6.1 Na Dinamarca, por exemplo, o parlamento acompanha desde cedo a preparação da legislação das políticas comunitárias, o que contribui para a visibilidade sistemática e transparência do que acontece na UE. Além disso, a Dinamarca tem vindo a proceder desde há muito a adaptações eficazes dos procedimentos administrativos e a estabelecer correlações para conciliar as legislações nacional e comunitária.

5.6.2 No Reino Unido, foram adoptados procedimentos administrativos para aproximar os assuntos europeus da formulação das políticas internas, que passaram, nomeadamente, por criar um mecanismo eficaz de coordenação entre ministérios e por confiar ao governo um amplo mandato para se dedicar à questão da legislação comunitária. Assim, a Câmara dos Comuns tem oportunidade de analisar a legislação comunitária, enquanto a Câmara dos Lordes se empenha em comentar o direito comunitário e respectivas políticas.

5.6.3 Em contraste, em França e em Espanha o parlamento só é normalmente envolvido numa fase tardia, o que naturalmente influencia o lugar que a UE ocupa no debate público. A legislação e as políticas comunitárias são essencialmente preocupação da administração central e da liderança política. De notar, porém, que o principal órgão da Escola Nacional de Administração (ENA) foi transferido de Paris para Estrasburgo, o que pode ser visto como sinal do crescente impacto da UE em França.

5.6.4 Nos Países Baixos, algumas experiências infelizes com a aplicação da legislação comunitária fizeram aumentar o interesse pela gestão e os procedimentos seguidos nesta área. Uma reorganização dos procedimentos internos nos ministérios, visando interligar os interesses «internos» aos «europeus», está em vias de acontecer, mas revela-se um processo difícil na prática. O mesmo se diria das tentativas de envolver os parlamentos de forma mais eficaz e oportuna nos assuntos comunitários. No parlamento do Luxemburgo, os procedimentos já foram ajustados com êxito.

5.6.5 Nos «novos» Estados-Membros, os procedimentos que foram introduzidos ou ajustados na fase de preparação para a adesão à UE — isto é, quando o acervo teve de ser integrado no direito nacional — deram fruto sempre que permaneceram intactos. Um amplo projecto de «geminção» entre peritos dos «antigos» e dos «novos» Estados-Membros veio reforçar a capacidade dos novos Estados-Membros para adoptarem melhores práticas ao executarem o direito comunitário e poderá ainda vir a apoiar os esforços de integração de questões comunitárias numa fase precoce da tomada de decisão.

5.6.6 Nos sistemas federais, como é o caso da Alemanha e da Espanha, não é certamente nada fácil nivelar o desfasamento entre as regiões — respectivamente «Estados federados» (ou «Länder») e «Províncias» — e a «Europa». É especialmente quando as regiões são exclusivamente responsáveis por executar a legislação comunitária — como acontece na Alemanha — que há

maiores probabilidades de surgirem problemas graves. Assim, todos os Estados federados têm um gabinete de representação em Bruxelas, a fim de acompanharem mais de perto os assuntos europeus que mais lhes interessam.

5.7 A introdução e vasta utilização do sistema de «peritos nacionais», enquanto interacção permanente entre administradores nacionais e a Comissão Europeia, pode ajudar a desenvolver uma interacção muito construtiva entre o nível nacional e «Bruxelas».

5.8 A Comissão Europeia presta apoio a uma série de redes de cooperação bem sucedidas, quer entre as administrações dos Estados-Membros quer entre a própria Comissão e as administrações nacionais (por exemplo, SOLVIT, redes de consumidores, etc.). Além disso, a Comissão está prestes a lançar o sistema de «Informação sobre o Mercado Interno» (IMI), que visa facilitar às administrações dos Estados-Membros a aplicação das regras do Mercado Interno.

5.9 Por outro lado, o sistema de «legisladores nacionais» em vários domínios, como concorrência, telecomunicações, energia e outros, contribui para fazer convergir as formas como são executadas nos Estados-Membros as políticas comunitárias acordadas.

5.10 De uma maneira mais geral, subsistem diferenças de abordagem entre os países que criam novas estruturas para melhorarem a interacção entre a UE e a gestão nacional dos assuntos europeus e os que até agora se têm abtido de repensar a organização e os procedimentos. Estes processos dependem fundamentalmente da vontade política.

## 6. Conclusões e recomendações

### 6.1 Conclusões

6.1.1 A forma como as administrações nacionais estão organizadas resulta da evolução histórica de cada país. Consequentemente, as diferenças entre países estão presentes em praticamente todos os aspectos da vida política e pública e, na maior parte dos casos, tendem a manter-se de futuro. Mas essas diferenças não deviam necessariamente impedir o ajuste, ou mesmo a convergência dos procedimentos e dos métodos de trabalho no que toca à preparação e aplicação da legislação comunitária e das políticas acordadas em comum.

6.1.2 O CESE acredita que a aplicação de procedimentos políticos e administrativos nacionais bem definidos e eficazes e uma melhor elaboração e execução/cumprimento da legislação são parte integrante de uma boa governação comunitária.

6.1.3 Seria, por conseguinte, fortemente recomendável avaliar o ajuste e a melhoria dos procedimentos nacionais à luz dos procedimentos seguidos a nível europeu e das prioridades da UE de legislar melhor e melhor aplicar e fazer cumprir a legislação comunitária, já que estes objectivos dependem em grande medida de uma abordagem nacional satisfatória em todos os Estados-Membros.

(?) Vd. *opus cit.*: Steunenberg e Voermans, Leyden, 2006.

6.1.4 A organização dos assuntos comunitários nos Estados-Membros é da competência destes. No entanto, já se daria um grande passo em frente se a forças políticas e as administrações nacionais vissem os assuntos comunitários como parte integrante das políticas internas, reconhecessem publicamente que são elas próprias que constituem a UE e agissem em conformidade. A vontade política nesse sentido é decisiva.

6.1.5 Tal passo estaria perfeitamente de acordo com as características especiais da relação entre as políticas comunitária e nacionais e das suas consequências, que estão interligadas ou são mesmo interdependentes. O reconhecimento da UE como plano de intervenção política e administrativa na elaboração das políticas internas também ajudaria a legislar melhor na UE.

6.1.6 Em alguns Estados-Membros, em especial na Dinamarca e mais recentemente no Luxemburgo, as propostas da Comissão são precocemente inseridas na agenda política. Isso implica o envolvimento sistemático do parlamento dinamarquês. Noutros Estados-Membros estão a ser propostos ajustes similares, mas é correcto dizer que a maioria dos parlamentos nacionais não se sentem à-vontade para se comprometerem harmoniosamente com as políticas comunitárias.

6.1.7 O Tratado Constitucional proposto também visava integrar os parlamentos nacionais numa fase precoce dos procedimentos comunitários. Em linha com este pensamento, os parlamentos têm recentemente vindo a receber propostas políticas e legislativas directamente da Comissão<sup>(8)</sup>. Estas mudanças de procedimentos são propícias a antecipar na maioria dos Estados-Membros as discussões nacionais sobre a legislação e as políticas europeias e respectivas implicações.

6.1.8 Por outro lado, uma maior ênfase na discussão política e na consulta precoce à escala nacional também pode incentivar o empenho dos governos em participar em negociações sobre assuntos concretos.

6.1.9 O conjunto da sociedade reclama transparência, o que pode fortalecer a confiança e a legitimidade. Seria, pois, desejável que os procedimentos administrativos e políticos com que os Estados-Membros tratam os assuntos comunitários se conformassem com essa reclamação. A eficácia e a transparência dos procedimentos não só favoreceriam a primazia do direito, mas ajudariam também a melhorar a comunicação entre a UE e os círculos empresariais, os parceiros sociais e a sociedade civil, incrementando a compreensão e, finalmente, a participação e o compromisso<sup>(9)</sup>.

6.1.10 Consequentemente, a transparência e a comunicação são igualmente condições cruciais para as consultas já estabelecidas ou recentemente lançadas junto de partes interessadas do sector privado, as quais são por vezes subestimadas.

6.1.11 Melhorar o ambiente regulador é uma prioridade partilhada por todas as instituições, como prioritária é também a coerência do Mercado Único ou ainda, desde o ano 2000, a realização da Estratégia de Lisboa. Todos estes objectivos serão melhor servidos quando os processos legislativos comunitário e nacional estiverem convenientemente interligados.

6.1.12 Embora a subsidiariedade seja um princípio ancorado na forma de pensar e de agir da UE, importa guardar em mente que a gestão e a aplicação da legislação comunitária — e o cumprimento das obrigações daí decorrentes — pelos Estados-Membros tem frequentemente repercussões directas nos outros países e sociedades da União. Isso significa que os parceiros públicos e privados estão interessados na forma como cada país gere a sua relação com a UE. Por outras palavras, a organização e os métodos de trabalho das administrações nacionais fazem parte da gestão da UE enquanto todo.

6.1.13 A adopção de procedimentos adequados e o acompanhamento dos assuntos europeus nos Estados-Membros também reforçariam os esforços da Comissão e a qualidade do seu trabalho.

## 6.2 Recomendações

6.2.1 Além das sugestões feitas no seu parecer «Aplicar melhor a legislação comunitária»<sup>(10)</sup>, o CESE recomenda que, para obter uma panorâmica global, se analisem exaustivamente os procedimentos e práticas de gestão política e administrativa dos assuntos europeus seguidos pelas instâncias nacionais e regionais dos 25 Estados-Membros.

6.2.2 Particular atenção merecem todos os aspectos relacionados com a forma como os decisores políticos e administrativos nacionais estão envolvidos no processo, como mencionado na secção 4 do presente parecer («Coordenação a nível nacional»). Para além das suas crescentes actividades em matéria de elaboração e execução/cumprimento da legislação comunitária, a Comissão pode ainda desempenhar um maior papel de iniciativa e de apoio nesta área.

6.2.3 As análises referidas serão um bom ponto de partida para uma discussão sobre a eficácia dos procedimentos governamentais, políticos e administrativos de gestão dos assuntos europeus. Essa panorâmica geral deve fazer ressaltar melhores práticas e outras medidas recomendáveis e criar uma base sólida para um debate aberto à escala europeia sobre a melhor forma de lidar com os assuntos europeus ao nível nacional, o qual também alimentará o debate sobre como legislar melhor e melhor aplicar e fazer cumprir a legislação.

<sup>(8)</sup> Vd. Conclusões do Conselho Europeu, Junho de 2006.

<sup>(9)</sup> É de assinalar que a primeira reacção da opinião pública dinamarquesa ao Tratado Constitucional foi bastante positiva pelo simples facto de o Tratado prever procedimentos mais democráticos e transparentes. Ao invés, o «comité de diálogo» francês, uma plataforma do governo e dos parceiros sociais criada para discutir assuntos europeus, já perdeu todo o significado prático.

<sup>(10)</sup> JO C 24, de 31.01.06. Neste parecer, o CESE argumenta que, embora os Estados-Membros devessem «continuar a ter margem de manobra na determinação dos seus próprios métodos e procedimentos de aplicação [...], o próximo passo na cooperação entre as instituições comunitárias e as autoridades nacionais na aplicação do direito e das políticas da União é o reforço ou a racionalização da capacidade administrativa nacional para aplicar as políticas» (pontos 4.2.1 e 4.2.4). Na secção 4 são feitas propostas para esse fim.

6.2.4 Não será fácil proceder à referida análise global e dela retirar conclusões exequíveis. As autoridades nacionais e regionais reclamam cada vez mais a necessidade de trocas de conhecimentos e ideias sobre como conseguir uma gestão apropriada dos assuntos comunitários. O CESE preconiza, assim, um estudo contínuo das práticas e dos procedimentos administrativos em causa. Por outro lado, poder-se-á igualmente incentivar o diálogo bilateral entre as autoridades nacionais, como acontece, por exemplo, com o centro de excelência IMPEL <sup>(1)</sup> e a rede Solvit.

6.2.5 Além disso, as observações provenientes dos círculos empresariais, dos parceiros sociais e da sociedade civil devem ser sistematicamente levadas em consideração. Todas estas partes têm particular interesse na melhoria da elaboração e da execução/cumprimento da legislação comunitária, a qual

também requer transparência e a organização precoce de consultas eficazes a nível nacional.

6.2.6 Havia ainda que desenvolver e pôr a funcionar o sistema de «Informação sobre o Mercado Interno» (IMI), que facilita o intercâmbio de informações entre as administrações dos Estados-Membros com vista a melhorar a aplicação das regras do Mercado Único.

6.2.7 Seria finalmente útil elaborar um *vademecum* comunitário dos procedimentos e práticas nacionais neste domínio, o qual incorporaria os resultados do centro de excelência e serviria de orientação para o bom funcionamento dos procedimentos nacionais e para uma melhor elaboração e execução/cumprimento da legislação na sua globalidade.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> Esta «Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental» (IMPEL = «*Implementation and Enforcement of Environmental Law*»), criada em 1992, é uma rede informal de entidades reguladoras europeias preocupadas com a execução e o cumprimento da legislação em matéria de ambiente. Além da Comissão Europeia, integram a rede 30 países — todos os Estados-Membros da União Europeia, 2 países aderentes (Bulgária e Roménia), 2 países candidatos (Croácia e Turquia), e ainda a Noruega.

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

O seguinte trecho do parecer da Secção Especializada foi substituído por uma alteração adoptada pela Assembleia, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos votos expressos:

«1.1 No processo decisório da UE, a instância decisiva é o Conselho de Ministros. Não obstante, nunca a nível comunitário se aprofundou a questão da coordenação e da formulação de políticas no plano nacional. A UE é, sem dúvida, única a partilhar soberania, mas isso exige dela uma governação transparente de múltiplos níveis num vasto leque de domínios. O CESE crê que a adopção de procedimentos políticos e administrativos nacionais bem definidos e eficazes nos Estados-Membros e uma melhor elaboração e execução/cumprimento da legislação são parte integrante de uma boa governação comunitária, para além do que aumentam a transparência e clarificam o impacto da legislação e políticas comunitárias no conjunto da sociedade. A análise das práticas nacionais revela diferenças substanciais entre os Estados-Membros no que toca à gestão política e administrativa dos assuntos europeus. Essa mesma análise deverá estimular uma discussão sobre os procedimentos governamentais — políticos e administrativos — de gestão desses assuntos, na qual faria sentido dar particular destaque a melhores práticas e outras medidas recomendáveis. Por outro lado, um debate aberto, à escala europeia, sobre como gerir os assuntos europeus a nível nacional contribuiria para a discussão geral sobre como legislar melhor e melhor executar e fazer cumprir a legislação comunitária. O CESE sugere assim a criação de um centro de excelência nesta matéria, onde funcionários e académicos dos diferentes países e representantes da Comissão possam reunir conhecimentos, recolher informação sobre práticas nacionais, promover a troca de pontos de vista e dinamizar o debate. Neste contexto, deviam ser igualmente ouvidas as observações dos círculos empresariais, dos parceiros sociais e da sociedade civil.»

Resultado da votação (alteração do ponto): Votos a favor: 74. Votos contra: 59. Abstenções: 16.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Uma política europeia de turismo renovada: rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa»**

COM(2006) 134 final

(2006/C 325/04)

Em 17 de Março de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 14 de Novembro de 2006, tendo sido relator Juan MENDOZA e co-relator Paulo BARROS VALE.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 75 votos a favor, 6 votos contra e 14 abstenções, o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente e considera positiva a comunicação da Comissão «Uma política europeia de turismo renovada: rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa». O Comité apoia o compromisso da Comissão de reforçar de forma clara a estratégia e a política de turismo nos próximos anos.

1.2 O Comité reconhece o esforço da Comissão para sintetizar inúmeros documentos, opiniões e debates. O resultado cumpre de forma adequada a missão de transmitir claramente à sociedade essa política de turismo renovada.

1.3 O Comité concorda tanto com o facto de se fundamentar esta nova política na Estratégia de Lisboa renovada, assim como com os objectivos previstos de melhorar a competitividade e a sustentabilidade.

1.4 Concorde igualmente com os desafios identificados pela Comissão na sua comunicação, bem como com a proposta para os ultrapassar. A metodologia proposta é a participação de todos os agentes mediante diversas formas de parceria e de «parceria competitiva», participação que se considera o eixo vertebral da nova política de turismo.

1.5 O CESE considera adequado o compromisso da Comissão de executar esta nova política através da cooperação, do lançamento de acções de apoio e da coordenação entre agentes, mas entende que se deve descrever de forma mais completa a metodologia concreta e os instrumentos de actuação. O CESE é de opinião de que a Direcção-Geral das Empresas e da Indústria deve ter um papel mais activo e deve liderar a execução de inúmeras iniciativas de âmbito europeu.

1.6 O CESE reitera mais uma vez a sua proposta e recomendação para que se crie um **Conselho Consultivo Europeu de Turismo** e se examinem as condições para a criação de uma

**Agência Europeia de Turismo** no âmbito do desenvolvimento dessa política de cooperação.

1.7 O Comité congratula-se com a intenção da Comissão de melhorar a utilização dos instrumentos financeiros disponíveis, mas nota a ausência de uma proposta de programa destinado a enfrentar os desafios do turismo, perfeitamente identificados. No domínio concreto do turismo social, considera que já há um âmbito adequado para iniciar, sob a forma de projecto-piloto, uma experiência de carácter transnacional.

1.8 O CESE aguarda com grande expectativa o culminar dos trabalhos actualmente em curso da Agenda 21 para o turismo, documento que irá, sem dúvida, completar e concretizar a política geral de sustentabilidade do turismo europeu. A Comissão deveria estimular a criação de bases de dados de boas práticas, tanto para o tema da sustentabilidade como para outros relacionados com a qualidade, a criatividade e a competitividade turística, instrumentos que são considerados adequados.

1.9 No domínio das estatísticas, o CESE propõe a criação de uma rede de Observatórios de Turismo que permita não só reflectir os dados deste sector, mas também dar uma visão estratégica e prospectiva, susceptível de prever acções futuras.

1.10 O CESE continuará a trabalhar no domínio do turismo segundo as linhas referidas na comunicação da Comissão e convida as restantes instituições europeias, os Estados-Membros, as regiões e os municípios, os agentes do sector: empresários e sindicatos e todos os cidadãos a colaborar na compreensão e no apoio ao turismo enquanto direito de todos e como actividade económica estratégica para o futuro da Europa.

## 2. Comunicação da Comissão

Para se conhecer e perceber melhor o que a Comissão tenciona transmitir a todos os agentes e instituições europeias, faz-se um breve resumo dos principais pontos da comunicação.

## 2.1 O turismo e a Estratégia de Lisboa renovada

**2.1.1 O desafio do crescimento e do emprego.** No seu ponto 1, a comunicação da Comissão articula a nova política europeia do turismo com a necessidade de se aplicar a Estratégia de Lisboa renovada. O importante papel que o turismo desempenha actualmente na manutenção e criação de emprego é aí explicitamente reconhecido, afirmando-se judiciosamente que o turismo é uma actividade económica susceptível de continuar, e mesmo incrementar, a sua contribuição para o pleno emprego. A Comissão examina a composição do sector e destaca a diversidade de serviços e profissões que nele participam, bem como a grande participação de micro, pequenas e médias empresas em todo o sector turístico. A comunicação indica que as características específicas do sector fazem com que este seja ideal para a flexibilidade no emprego, mas não esquece a necessidade de se pôr em prática medidas de compensação que assegurem a estabilidade e a qualidade do emprego no sector do turismo.

Como indicado pela Comissão, o turismo desempenha um papel essencial para o desenvolvimento regional da Europa, pelo que a sua sustentabilidade tem efeitos positivos nos mais diversos domínios económicos e sociais. Neste sentido, o contributo da «**Agenda 21 para o turismo na Europa**», iniciativa da Comissão actualmente em fase de elaboração, será, sem dúvida, um guia e um instrumento ideal para garantir esse desenvolvimento sustentável do turismo.

Outro factor a ter em conta no domínio da contribuição do turismo para a Estratégia de Lisboa é o do alargamento da União Europeia e o impacto positivo que este tem para o desenvolvimento e a criação de emprego.

No entanto, para que o referido supra dê fruto, é preciso contar com a participação e a colaboração de todos os agentes privados e públicos envolvidos em todos os níveis. Este é o fundamento da nova política europeia do turismo proposta pela Comissão.

**2.1.2 Os desafios do turismo.** Na sua comunicação, a Comissão apresenta diversos desafios globais do turismo europeu, que surgem na sequência das profundas alterações da sociedade europeia e mundial.

O primeiro desafio decorre da estrutura demográfica que se tem alterado de forma intensa e que pressupõe que um maior número de pessoas, em particular as com idade superior a 50 anos, viaje mais, devendo o turismo adaptar-se às novas exigências deste segmento.

Outro desafio importante é o dos novos destinos emergentes a nível mundial que obrigam a adaptar produtos e serviços a essa nova realidade do mercado.

Por último, a necessidade de que o turismo se desenvolva segundo condições de sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural.

A Comissão afirma que a forma mais adequada de fazer face a estes desafios e cumprir, assim, os objectivos da Estratégia de Lisboa é melhorando a competitividade.

**2.1.3 Diálogo e parceria.** Para cumprir o objectivo de melhorar a competitividade, a Comissão preconiza o diálogo e a colaboração entre todos os agentes. São necessárias parcerias em todos os níveis e estas estão no centro da acção no sector do turismo.

**2.2 Uma nova política europeia de turismo.** A Comissão propõe na sua comunicação a adopção de uma nova política europeia de turismo que tenha por objectivo melhorar a competitividade e criar mais e melhores empregos segundo condições de sustentabilidade na Europa e no mundo. Para tal, propõe diálogo, coordenação e colaboração em todos os níveis.

**2.2.1 Medidas de integração do turismo.** A Comissão prevê três grupos de medidas:

- melhorar a regulamentação mediante uma maior utilização das avaliações de impacto e das análises de propostas legislativas e a simplificação da legislação existente;
- coordenar todas as políticas comunitárias que afectam o turismo, consultando e dialogando de forma interactiva com todas as partes implicadas;
- melhorar a utilização dos diversos instrumentos financeiros europeus disponíveis: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundos de Coesão, Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu Agrícola e outros que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo.

A Comissão propõe que os seus serviços especializados realizem muitas das tarefas importantes no domínio da coordenação de iniciativas realizadas quer pelo sector público quer pelo privado e considera que pode realizar, em particular, as funções de gestão da informação interactiva sobre o sector, bem como conseguir a colaboração de todos para beneficiarem, na óptica do turismo, da totalidade dos instrumentos financeiros comunitários.

**2.3 Promover um turismo sustentável.** A Comissão apresenta como elemento essencial da definição da nova política europeia de turismo, a concretização de uma proposta de Agenda 21 para o turismo na Europa. Os trabalhos para a sua elaboração estão actualmente em marcha e prevê-se que estejam finalizados em 2007.

Enquanto não se concluem esses trabalhos de natureza estratégica, a Comissão prevê a realização imediata de diversas acções específicas entre as quais cabe destacar, por ter sido objecto de pelo menos sete pareceres de iniciativa do CESE, a de facilitar o intercâmbio das boas práticas no domínio do turismo relacionado com diversos temas: acessibilidade e sustentabilidade, desporto, cultura, recuperação económica, alargamento europeu, cooperação público-privado e o turismo social na Europa.

**2.4 Melhorar a compreensão e a visibilidade do turismo.** Na sua comunicação, a Comissão apresenta diversas políticas de base para melhorar a importância da estratégia do turismo na política geral europeia. Entre elas, destacam-se as seguintes:

- melhorar o acesso às estatísticas sobre o sector turístico, em particular as Contas Satélites do Turismo (CST);
- continuar a promover os destinos turísticos europeus, através nomeadamente do portal Internet criado para o efeito pela Comissão, que será, sem dúvida, no futuro próximo, um importante instrumento de promoção de produtos turísticos e de eventos culturais e desportivos e proporcionará uma vasta gama de possibilidades de promoção;

— melhorar a visibilidade do turismo como objectivo comum mediante diversas acções conjuntas com os Estados-Membros, de entre as quais se destaca a realização anual do Fórum Europeu de Turismo que se tem consolidado desde 2002. A Comissão exprime a sua intenção clara de continuar a envidar esforços para divulgar as suas propostas e conclusões, ou simplesmente para continuar o debate sobre os temas que interessam ao sector. Do mesmo modo, há que referir que por ocasião de cada Presidência do Conselho se realizaram diversas acções com vista a aumentar essa visibilidade e presença do turismo na Europa.

### 2.5 Conclusão da comunicação

A Comissão conclui com a constatação fundamental de que é necessária uma plena colaboração entre todos os intervenientes públicos e privados para adopção e aplicação das políticas de turismo e a recomendação, uma vez mais, de que a criação de parcerias em todos os níveis é a condição para melhorar a competitividade e, assim, assegurar um turismo europeu sustentável a longo prazo. A intenção da Comissão ao apresentar a comunicação em apreço é, portanto, evidente.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O turismo tem merecido e obtido em todas as instituições europeias ampla presença nos seus documentos estratégicos e operativos. Esta presença está, no entanto, longe da importância que o turismo tem actualmente enquanto actividade económica e do seu potencial futuro na Europa, a qual transcende o aspecto meramente económico para integrar elementos notórios de carácter social, cultural, patrimonial e de integração da cidadania europeia, pois a transversalidade do turismo afecta inúmeras estratégias, políticas e acções comunitárias.

3.2 Importa assinalar que apesar de o turismo não ser actualmente uma política comunitária comum da UE, é certo que diversas instituições europeias apresentam medidas e acções que têm repercussões no turismo ou que se apoiam nele como instrumento para alcançar diversos objectivos principais da União Europeia. O novo Tratado Constitucional, cuja aprovação está pendente, avança na direcção de reconhecer o papel complementar e de coordenação de políticas nacionais, tendo em vista a promoção da competitividade das empresas, reconhecendo a natureza económica do turismo.

3.3 A presença do turismo revela-se em diversas instâncias europeias:

- No **Parlamento Europeu** que aprovou, por diversas vezes e sob diferentes formas, resoluções sobre o turismo e a sua repercussão no emprego e na economia. Cite-se, a título de exemplo, as resoluções sobre «Turismo e desenvolvimento» e «As novas perspectivas e os novos desafios para um turismo europeu sustentável»;
- No **Conselho da União Europeia** que abordou a questão do turismo por diversas ocasiões através de conclusões e planos de acção, sobretudo para reforçar a necessidade da sua sustentabilidade, competitividade e capacidade para criar emprego. Cita-se, em particular, as conclusões do Conselho, adoptadas em 7 de Julho de 2006, sobre a comunicação da Comissão sobre a nova política de turismo na UE que a

acolhem favoravelmente e convidam a Comissão a um papel activo na coordenação das diversas políticas;

- Na **Comissão Europeia** através de diferentes comunicações, da criação, efectivação e manutenção dos Fóruns Europeus do Turismo, da organização de conferências sobre diversos temas: turismo social, Agenda 21 para o turismo e muitas outras actividades;
- No **Comité das Regiões** que emitiu nomeadamente pareceres sobre as comunicações da Comissão: «Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu» e «Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu»;
- No **Comité Económico e Social Europeu** que sempre teve e continua a ter um interesse particular no turismo como o demonstram os mais de onze pareceres aprovados desde 1999 até à data, a participação activa em diversos Fóruns Europeus do Turismo realizados pela Comissão, a participação e promoção de várias jornadas sobre diferentes aspectos do turismo, por exemplo, a celebração do Dia Mundial do Turismo em 2005, em Bruxelas, e em 2006, na cidade de León. A colaboração do CESE com outras instituições em todas as iniciativas por estas lançadas no domínio do turismo também merece especial referência.

3.4 O presente parecer do CESE não pretende ser apenas uma simples avaliação mais ou menos crítica da comunicação da Comissão e uma enumeração das correspondentes recomendações que surjam durante o debate sobre a mesma, mas pretende analisar também as iniciativas que existem e apresentar propostas claras. Neste sentido, considera-se positiva a comunicação da Comissão, mas o presente parecer propõe focar determinadas acções que no seu conjunto configuram uma política do turismo. Na actual política europeia há determinados elementos que apesar de não dizerem directamente respeito ao turismo têm um impacto crucial no seu desenvolvimento: a livre circulação de pessoas, serviços e mercadorias, os transportes e o ambiente, para citar só alguns, pelo que uma política de turismo competitiva e sustentável deve construir-se com base nestes elementos.

3.5 O presente parecer pretende declarar e concretizar enquanto orientação geral o seguinte:

- Que o turismo é um direito de todos os cidadãos, em conformidade com o exposto no Código Mundial de Ética do Turismo, que implica deveres de boas práticas;
- Que é um direito que gera igualmente riqueza e rendibilidade directa e indirecta, sobretudo para as micro, pequenas e médias empresas, afigurando-se como um sector estratégico, que se tem revelado estável, para a Europa;
- Que a qualidade dos serviços prestados pelos agentes do sector e a responsabilidade dos utentes face às comunidades locais são valores que devemos preservar como base para a sua continuidade;
- Que o turismo se repercute ou deve repercutir-se no domínio local e regional a nível económico, social, cultural e ambiental de forma positiva e, como tal, é um instrumento de conhecimento de outras culturas e de formas de ser e de estar distintas e de cooperação inter-regional;

- Que o turismo é um sector dinâmico e grande gerador de emprego, agora e no futuro, com capacidade para criar emprego de qualidade, estável e com direitos;
- Que o turismo não está isento de problemas como a massificação e a sazonalidade, que têm por consequência a quebra de competitividade;
- Que o Comité entende que é necessária uma Agenda 21 para o turismo europeu com metas claras e objectivos ambiciosos;
- Que o modelo turístico europeu é uma necessidade interna e pode ser uma referência mundial, caso passe a assentar em valores de qualidade, sustentabilidade, acessibilidade, etc., livremente assumidos por todos os destinos turísticos e por todos os agentes intervenientes, e não em mais legislação;
- Que o modelo turístico europeu assenta e enriquece-se na variedade de destinos e de formas de entender o turismo, bem como na diversidade das suas formas de expressão;
- Que o modelo turístico europeu que defendemos é um bom instrumento para a paz e o entendimento entre os povos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão apresenta, de forma geral, os fundamentos, os desafios, as políticas, as principais acções e a metodologia geral de uma nova política de turismo para a Europa numa comunicação não muito extensa, o que envolveu, sem dúvida, um grande esforço de síntese e o exame de inúmeros documentos, pareceres e debates. Há que salientar que o resultado cumpriu a sua missão de transmitir de forma clara à sociedade a opinião fundamental da Comissão sobre o turismo, bem como as acções a realizar neste sector complexo.

4.2 Parece acertada a fundamentação da Comissão para essa nova política de turismo, já que assenta na Estratégia de Lisboa renovada e nos seus dois pilares: o crescimento e o emprego. Se a grande estratégia comunitária é a concretização desses objectivos, então aliar o contributo do turismo a esta estratégia levará, sem dúvida, a reforçar o seu papel e a criar as bases adequadas ao seu desenvolvimento.

4.3 Talvez tivesse sido conveniente que a comunicação da Comissão tivesse examinado também o papel do turismo nas grandes declarações comunitárias e na Constituição Europeia para ver como se articula, nesses documentos, a actual política de turismo e o que constitui um avanço na nova política europeia de turismo. Não se pode esquecer que os Estados e as regiões manifestaram por diversas ocasiões a sua intenção de manter as competências em matéria de turismo, mas sem renunciar a que a União Europeia exerça funções de promoção de determinados aspectos comuns que podem melhorar a competitividade do sector turístico europeu. A criação e a manutenção, por exemplo, de um portal europeu de promoção da Europa enquanto destino turístico é um pedido que está actualmente em curso de realização, estando a ser melhorado. Numa altura em que as fronteiras internas se esbatem, passam a ser necessárias medidas comuns.

4.4 Os desafios assinalados pela Comissão são certamente os principais que o turismo deverá enfrentar nas próximas décadas. Esta lista poderia provavelmente ser maior, mas o principal desafio é, sem dúvida, melhorar a competitividade, o que é suficientemente lato para abarcar os outros desafios importantes, como melhorar a qualidade, lutar contra a sazonalidade ou promover uma maior profissionalização dos trabalhadores do turismo. A formação profissional e o aumento das qualificações dos trabalhadores do sector do turismo no âmbito do programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida são particularmente importantes para reforçar a competitividade do sector e assegurar uma maior qualidade dos serviços prestados.

4.5 A Comissão apela continuamente na sua comunicação à parceria, uma vez que, como indica no título com o mesmo nome, se propõe que o seu reforço seja o eixo condutor e identificador da nova política de turismo. Importa realçar, em particular, o papel dos sindicatos e das associações patronais que devem ser incluídos nos processos de parceria, bem como chamados a participar em todos os debates e fóruns e na execução de medidas gerais para melhorar o sector. Seria ainda interessante criar uma base de dados de boas práticas da actividade turística que pudesse servir para intercâmbio das experiências de sucesso no domínio da colaboração entre todos os intervenientes. Do mesmo modo, seria conveniente aumentar o número de redes estáveis de cidades e de destinos turísticos agrupados pela vontade comum de melhorar a competitividade. O Comité considera positiva a criação da figura do «Destino turístico de excelência» e insiste em que tal conceito inclua o tratamento adequado das relações laborais e sociais e a participação dos sindicatos e das associações patronais no destino eleito.

4.6 A Comissão compromete-se a executar esta nova política através da cooperação, do lançamento de acções específicas de apoio e da coordenação entre agentes, mas talvez seja necessário descrever mais amplamente as formas concretas para a realização de cada um destes três modos de actuação. Na opinião do CESE, a Direcção-Geral das Empresas e da Indústria tem um papel muito importante a desempenhar nestas medidas de coordenação de todas as políticas europeias que dizem directa ou indirectamente respeito ao turismo, mas compete à Comissão determinar que órgão deve ser responsável por essa mesma coordenação. Do mesmo modo, considera-se que o papel da Comissão deveria ser mais activo pondo em prática iniciativas de âmbito europeu. Há que referir concretamente que o CESE propôs em várias ocasiões a possibilidade de criar um **Conselho Consultivo Europeu de Turismo** e o estudo das condições para criação de uma **Agência Europeia de Turismo**.

4.7 A comunicação da Comissão apresenta de forma muito clara o objectivo e a necessidade de aumentar a competitividade do sector turístico europeu. A concorrência mundial crescente no sector está a minar a rentabilidade dos operadores. Por esta razão, a manutenção da liderança da Europa no domínio turístico mundial exigirá, no futuro, grandes esforços de inovação, qualidade, apoio à criatividade e a melhoria da produtividade de todos os factores e intervenientes.

4.8 O Comité considera que a comunicação da Comissão não contempla de forma suficiente o papel das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) no novo cenário do turismo, tanto do ponto de vista dos utentes como das empresas e agentes do sector. Reforçar a investigação e o desenvolvimento no sector do turismo para melhorar a utilização dessas tecnologias deve ser uma prioridade para os próximos anos.

4.9 Quanto à medida proposta pela Comissão de «Legislar melhor», o CESE considera muito positiva a proposta, mas realça que nem sempre menos regulamentação é sinónimo de melhor regulamentação. Para que as regras e a regulamentação do sector no domínio laboral sejam adequadas, há que reforçar a negociação colectiva nos domínios indicados pelos interlocutores sociais.

4.10 É importante a vontade manifestada de adoptar medidas concretas e, em particular, de melhorar a utilização dos instrumentos financeiros europeus disponíveis, mas nota-se a falta de uma maior concretização, assim como de uma proposta de programa especificamente destinado a enfrentar os importantes desafios do turismo europeu, perfeitamente identificados na comunicação. Deve-se assegurar que os fundos destinados ao turismo sejam utilizados para atingir os seus objectivos com eficácia e eficiência.

4.11 É pertinente o papel reservado na comunicação da Comissão à «**Agenda 21 para o turismo na Europa**», documento destinado a agrupar as estratégias, os programas e as

acções no âmbito do desenvolvimento sustentável no domínio do turismo. Aguarda-se a apresentação de um longo documento que faça luz sobre inúmeras questões diferentes e equilíbrios económicos, sociais e ambientais. Considera-se que esse documento deve tratar com rigor o importante tema dos limites do crescimento, do ritmo sustentável do crescimento dos destinos turísticos e da protecção do litoral e de outros espaços naturais sensíveis e ainda articular propostas viáveis e sustentáveis.

4.12 É importante o papel que a comunicação da Comissão atribui às estatísticas sobre o turismo, mas seria talvez necessário acompanhá-las de estudos com uma clara visão estratégica e prospectiva, susceptíveis de visualizar tendências, inferir resultados e prever acções futuras. A criação de um ou vários Observatórios de Turismo organizados em rede a nível europeu poderia dar um bom contributo para essa necessidade sentida pelo sector. Considera-se que as estatísticas do turismo devem dar maior importância às variáveis do emprego.

4.13 A Comissão explica claramente a necessidade de melhorar a visibilidade, a compreensão e a aceitação do turismo na sociedade europeia. Como já foi referido no parecer do CESE sobre a Declaração de Katowice, bem como no parecer sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento» e noutros documentos do CESE, seria também necessário realizar campanhas de comunicação de educação e motivação destinadas a todos os segmentos da população europeia, mas em particular aos jovens.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa»**

(2006/C 325/05)

Por carta de 9 de Agosto de 2006, ANNETTE SCHAVAN, ministra federal da Educação e da Investigação, em nome da futura Presidência alemã da UE, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer sobre: «*Libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa*»

O Comité Económico e Social Europeu decidiu encarregar a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité nomeou na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro) G. WOLF relator-geral e emitiu, por 125 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

Conteúdo:

1. Conclusões e recomendações
2. Observações na generalidade
3. Questões financeiras e procedimentos
4. Aspectos estruturais e condições gerais
5. O factor humano — capital humano — investigadores e engenheiros

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité acolhe favoravelmente o pedido que lhe foi endereçado pela ministra federal alemã da Educação e da Investigação, no âmbito da preparação da próxima Presidência alemã, para elaborar um parecer exploratório sobre o tema «libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa». O Comité — enquanto ponte para a sociedade organizada — aproveita a oportunidade para dar a conhecer a sua posição sobre este tema tão vasto e multifacetado, contribuindo assim para a concepção futura da política europeia de educação, investigação e inovação.

1.2 Tendo em conta as duas comunicações <sup>(1)</sup> recentemente publicadas pela Comissão sobre o tema da inovação, bem como o excelente relatório Aho <sup>(2)</sup>, o presente parecer exploratório centra-se em dois temas: a investigação e o desenvolvimento — condição fundamental para o desenvolvimento de uma capacidade inovadora permanente — e a formação necessária para esse fim. Evitam-se assim sobreposições com as publicações acima referidas.

1.3 O desenvolvimento da excelência científica e técnica como forma de potenciar a competitividade económica é um requisito essencial para assegurar o nosso futuro — por exemplo, no que diz respeito à questão energética e climática —, para manter e melhorar a nossa posição actual num mundo globalizado e, também, para aperfeiçoar e não para pôr em perigo o modelo social europeu.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 502 final de 13 de Setembro de 2006 «O conhecimento em acção: uma estratégia alargada para a UE no domínio da inovação» e COM(2006) 589 final de 12 de Outubro de 2006 «Uma Europa moderna favorável à inovação».

<sup>(2)</sup> EUR 22005 Creating an Innovative Europe ISBN 92-79-00964-8.

1.4 A Europa tem agora de tomar consciência da sua tradição de espaço líder em investigação e inovação e dinamizá-lo. Para tal é necessário promover com mais ênfase as capacidades dos cidadãos, aumentar consideravelmente os investimentos em investigação e desenvolvimento, melhorar a sua eficiência, reforçar a capacidade e disponibilidade de inovação da indústria e, ainda, eliminar os obstáculos existentes.

1.5 Para atingir este objectivo é importante que haja na sociedade um clima favorável ao progresso, em que esta ideia se possa concretizar plenamente, permitindo a todos os níveis de política a criação de condições e a tomada de decisões, bem como a criação de emprego, para transmitir à indústria a confiança e o optimismo necessários ao investimento.

1.6 Isto implica familiarizar mais os cidadãos com a ciência e a técnica e explorar intensamente, e promover, as potenciais aptidões dos indivíduos. Para tanto, deve começar-se logo no ensino básico, e mais tarde nas escolas profissionais, por atribuir um peso significativamente maior à componente ciência e técnica nos respectivos planos curriculares.

1.7 Importa dar a conhecer às crianças e aos jovens, gradualmente e através de exemplos simples e experiências práticas, os benefícios da ciência e da técnica, assim como os conceitos básicos e as leis que regem estas áreas. É preciso entusiasmar e incentivar os alunos com mais aptidões a seguirem uma profissão nessa área e a enveredarem por um curso que se sabe ser difícil, proporcionando-lhes conhecimentos de base sólidos.

1.8 Isto pressupõe ainda que nas universidades e nas escolas superiores técnicas seja ministrada formação científico-técnica de excelente qualidade, equiparada aos melhores padrões de excelência internacionais: o principal capital para a investigação e a inovação são investigadores e engenheiros motivados e altamente qualificados, de ambos os sexos, que adquirem e actualizam permanentemente as suas competências profissionais através de uma aprendizagem ao longo da vida.

1.9 Outro aspecto importante é proporcionar aos investigadores e engenheiros, por parte da Comunidade, dos Estados-Membros e da economia, oportunidades de trabalho atractivas, incentivos profissionais e perspectivas de carreira, bem como suficiente segurança no que diz respeito aos planos de vida. Estas medidas devem contemplar, simultaneamente, o investimento da sociedade na formação destes profissionais e o elevado investimento pessoal num curso particularmente difícil e exigente. Só assim será possível travar a actual «fuga de talentos» (*brain drain*) unidireccional, tantas vezes lamentada, e alcançar uma mobilidade global dos principais prestadores, que será benéfica para a Europa.

1.10 Finalmente, devem ser criadas condições jurídicas, administrativas e financeiras adequadas para tornar mais atractivo e interessante o investimento e incentivar a indústria, sobretudo também as pequenas e médias empresas, a terem uma atitude inovadora e a investirem na investigação e no desenvolvimento.

1.11 Um outro objectivo particularmente importante consiste em acelerar a aplicação do novo conhecimento gerado na área de investigação e desenvolvimento na concepção de novos produtos e processos. Nesse sentido, as empresas têm de promover uma política de pessoal que permita garantir competências científico-técnicas suficientes, tornando-as capazes de participar no processo de inovação, ou pelo menos de se adaptarem e avaliarem as novas ideias ou possibilidades.

1.12 Para além dos aspectos técnico-financeiros, fiscais e de responsabilidade empresarial, dever-se-á dar especial destaque à mobilidade recíproca entre o meio académico e a economia. Para tal, conviria sobretudo introduzir um novo e atractivo regime de mobilidade e de bolsas de estudo, que englobasse tanto o meio académico como o empresarial, tendo por objectivo a transferência do conhecimento e a formação inicial e contínua.

1.13 Este sistema — à semelhança das licenças sabáticas dos professores universitários — deveria permitir que investigadores e engenheiros altamente qualificados permanecessem na indústria por um período de tempo limitado (e vice-versa!), assegurando-lhes plena garantia de regresso à carreira anterior. Deste modo criar-se-ia uma ponte de recursos humanos entre o meio académico e a economia, sendo esta a melhor forma de promover a necessária transferência de conhecimento.

1.14 Vejam-se outros exemplos concretos de recomendações e de factos:

1.14.1 A Estratégia de Lisboa e o objectivo de Barcelona devem ser levados muito a sério pelos actores envolvidos, a fim de não perderem a corrida pela concorrência à escala global em matéria de investimentos em I&D. De acordo com o objectivo de Barcelona, o nível global da despesa em I&D na União deverá ser aumentado a fim de se aproximar dos 3 % do PIB até 2010. Dois terços dos investimentos necessários deverão provir do sector privado.

1.14.2 Segundo o orçamento da Comunidade para 2007-2013, o contributo comunitário, no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento (I&D), para atingir

os objectivos de Barcelona na área dos investimentos em projectos de investigação e desenvolvimento é de apenas cerca de 2 %. Na opinião do Comité, esta percentagem não é suficiente para que o apoio comunitário possa funcionar plenamente como alavanca e actuar como força integradora da política de apoio dos Estados-Membros e da necessária disponibilidade de investimento da indústria e, conseqüentemente, atingir o nível de crescimento necessário.

1.14.3 Neste sentido, e como primeiro passo, a percentagem do apoio comunitário deveria ser aumentada para aproximadamente 3 % quando da revisão do orçamento da UE, em 2008. Esta medida comunitária revelar-se-ia particularmente eficaz para acelerar a realização dos tão importantes objectivos de Lisboa e de Barcelona, tanto mais que, por exemplo, os EUA e a China têm vindo a intensificar consideravelmente os seus esforços de investigação.

1.14.4 O direito comunitário em matéria de auxílios concedidos pelos Estados deveria ser concebido de forma a encorajar os Estados-Membros e dar-lhes liberdade de acção para promoverem mais e mais eficazes projectos de investigação e desenvolvimento, numa articulação entre as universidades, as organizações de investigação e a indústria, e desburocratizarem os procedimentos.

1.14.5 No contexto do apoio a medidas de I&D, o direito financeiro de cada Estado-Membro deveria permitir maior flexibilidade na adequação dos meios afectados às características de cada projecto, por exemplo, através da transição de montantes não realizados para o ano civil ou o exercício subsequente.

1.14.6 Os esforços desenvolvidos para criar uma patente comunitária deveriam começar a dar frutos, sendo no entanto necessário resolver a questão linguística, seguindo a prática corrente na comunidade científica internacional.

1.14.7 A inovação e o progresso assentam na articulação entre a investigação fundamental, a investigação aplicada e o desenvolvimento de produtos, embora não haja uma linha divisória precisa entre estas três categorias.

1.14.8 Importa, portanto, assegurar uma articulação mais efectiva entre os pilares do ensino, da investigação e da aplicação produtiva. É pois assim que o Comité se congratula com os planos para a criação de um Instituto Europeu de Tecnologia (IET) que contribuirá para o desenvolvimento da capacidade inovadora da Comunidade e dos Estados-Membros através da articulação das actividades de ensino, de investigação e de inovação ao nível mais elevado.

1.14.9 Mas, por outro lado, é também necessário que a Comunidade promova suficientemente a investigação fundamental. O subprograma «Ideias», inserido no 7.º Programa-Quadro, é um bom passo nesse sentido.

1.14.10 Mas o progresso e a inovação permanente assentam não só na ciência e na técnica e na motivação das partes envolvidas, mas também em modelos sociais inovadores e métodos de gestão correctos.

1.14.11 Trata-se de, em função das aptidões, capacidades e potenciais criativos, proporcionar as melhores oportunidades para as pessoas desenvolverem os seus talentos e terem iniciativa própria. Importa igualmente assegurar que todos os colaboradores de uma empresa ou de um instituto tenham a oportunidade de apresentar as suas ideias e propostas e de serem devidamente recompensados. Estas são questões importantes da investigação social, da economia empresarial e, em geral, da cultura de gestão.

1.14.12 Promover novos paradigmas de investigação e tecnologias inovadoras, bem como novas formas de organização e de funcionamento empresarial ou novos modelos empresariais, implica aceitar um certo risco de sucesso. Progresso e risco são duas faces da mesma medalha.

1.14.13 Uma regulamentação demasiado restritiva destinada a harmonizar as formas de organização, os programas de investigação e os métodos de trabalho pode ser um obstáculo à evolução e à inovação. Apesar dos limites impostos pela legislação que regula os problemas de ordem ética, a liberdade de investigação é condição *sine qua non* para poder haver criatividade na ciência, descobertas científicas e técnicas inovadoras, desde que associada a uma aplicação ajustada dos meios afectados.

1.14.14 Há que simplificar os procedimentos administrativos na promoção da investigação e do desenvolvimento, no intuito, também, de conter a inflação de requerimentos, pareceres, monitorizações e auditorias, que não raro se sobrepõem, reduzindo-os para um número razoável.

1.14.15 De resto, remete-se para o texto detalhado do presente parecer onde são justificadas as recomendações e apresentados outros pontos de vista, também estes muito concretos, acompanhados de recomendações.

## 2. Observações na generalidade

2.1 Tendo em conta as duas comunicações <sup>(3)</sup> recentemente publicadas pela Comissão sobre o tema da inovação (*vide* ponto 4.12.1), bem como o excelente relatório Aho <sup>(4)</sup>, o presente parecer exploratório centra-se em dois temas: a investigação e o desenvolvimento — condição fundamental para o desenvolvimento de uma capacidade inovadora permanente — e a formação necessária para esse fim. Evitam-se assim sobreposições com as publicações acima referidas.

2.2 A Europa é o berço da ciência e da investigação modernas <sup>(5)</sup>. A ciência e a investigação, com os seus métodos e modo de pensar, contribuíram decisivamente para a dinamização da actual sociedade europeia, dos seus valores e do seu modo e nível de vida. Elas foram um marco do mundo cultural europeu <sup>(6)</sup>. Os resultados alcançados foram fruto da livre interacção entre a criatividade dos artesãos e o espírito empreendedor, por um lado, e a metodologia científica e a sistemática da ciência, por outro.

<sup>(3)</sup> *Vide* nota de rodapé 1.

<sup>(4)</sup> *Vide* nota de rodapé 2.

<sup>(5)</sup> Tendo em conta o mundo cultural greco-egípcio e a mistura de influências provenientes das culturas indiana e árabe, num dado momento da História, não será falso afirmar que, de uma maneira geral, a Europa é o berço da ciência.

<sup>(6)</sup> No parecer de iniciativa do Comité sobre o tema «Ciência, sociedade e cidadãos na Europa» (JO C 221 de 7/8/2001) é feita uma análise detalhada e diferenciada deste processo.

2.3 O progresso científico-técnico andou quase sempre de mãos dadas com as principais evoluções sociopolíticas que levaram à formação do Estado moderno assente na divisão de poderes, na democracia, nos direitos fundamentais e na legislação social.

2.4 Este processo conseguiu modificar e melhorar as condições de vida dos povos e das regiões que nele participaram de modo nunca antes visto na história da humanidade.

2.5 Nos últimos 135 anos, a esperança de vida média da população <sup>(7)</sup> mais do que duplicou <sup>(8)</sup>. Ao longo dos últimos 50 anos, a produção agrícola por hectare de superfície quase triplicou. Nos países industrializados mais ricos, os debates deixaram de se centrar na subalimentação, na falta de informação e na mortalidade infantil para se centrarem na obesidade, no bombardeamento de informação e no envelhecimento da população.

2.6 As capacidades e os resultados que a sociedade industrial moderna, caracterizada pela mobilidade, conseguiu alcançar graças à investigação, ao desenvolvimento e à inovação são importantes para a qualidade de vida e realização dos indivíduos.

2.7 O objectivo da investigação e do desenvolvimento consiste na procura de novos conhecimentos e no aprofundamento dos conhecimentos adquiridos — ou seja, na exploração do desconhecido e na confirmação de um saber suspeitado ou conhecido —, bem como no desenvolvimento de novas capacidades, e como tal os resultados deste esforço contribuíram num grau nunca antes imaginado para o bem-estar da Humanidade. Ora, isto significa, também, que o objectivo da investigação e do desenvolvimento é estar ao serviço do bem-estar da Humanidade.

2.8 Outro factor decisivo nesta evolução foi o desenvolvimento e o uso intensivo de técnicas industriais e máquinas consumidoras de energia: a energia libertou o Homem dos trabalhos pesados e tornou-se no «alimento» da economia.

2.9 Face a este cenário, o Comité faz uma primeira recomendação importante: a sociedade tem de tomar consciência do papel decisivo destes avanços para o nosso actual modo de vida, das condições que os tornaram possíveis, bem como das realizações científicas, técnicas e culturais alcançadas, e reconhecer a importância que têm para a nossa vida. Esta tomada de consciência deve fazer parte integrante do nível de formação geral! Para podermos dar o devido valor ao nível de vida que temos, e que se tornou evidente, mas também às condições que o tornaram possível, não nos podemos esquecer de que alguns países do terceiro mundo continuam a ter uma qualidade de vida muito inferior, vivendo muitas vezes em situações de miséria, semelhante à existente nos actuais países industrializados nos tempos em que não havia todos estes progressos.

<sup>(7)</sup> Na Alemanha.

<sup>(8)</sup> Sobretudo devido à redução da taxa de mortalidade infantil.

2.9.1 Consequentemente, os planos curriculares em todos os ciclos devem ser concebidos de forma a preverem tempo de aulas suficiente e fazerem compreender gradualmente às crianças e aos jovens, através de matérias e explicações claras e interessantes, o modo de pensamento científico e técnico, bem como o respectivo acervo de conhecimentos<sup>(9)</sup>, sensibilizando-os para a importância que o trabalho científico e o desenvolvimento tecnológico têm no quotidiano de cada um. É necessário incentivar os jovens de ambos os sexos com mais aptidões a optarem por um curso científico-técnico, proporcionando-lhes a melhor formação possível nas universidades e nos estabelecimentos de ensino superior e, mais tarde, possibilidades de aperfeiçoamento num contexto de aprendizagem ao longo da vida. Os resultados obtidos são a base do progresso futuro.

2.10 A maior parte das afirmações feitas até aqui não se limita à Europa, mesmo que infelizmente nem todos os indivíduos, grupos populacionais e povos possam usufruir, de modo equitativo e satisfatório, dos resultados mencionados.

2.10.1 Há que referir, neste contexto, uma característica importante da sociedade moderna assente no conhecimento: ao contrário do que acontecia em tempos recuados, em que, por exemplo, a técnica de produção da seda na China era um segredo rigorosamente guardado, o conhecimento hoje produzido — o nosso bem mais precioso — pode ser adquirido praticamente por qualquer pessoa<sup>(10)</sup>, por exemplo por estudantes de todo o mundo nas universidades e nas escolas superiores técnicas (mesmo sob a forma de bolsas de estudo), mas também através de manuais escolares, publicações, títulos de patentes, conferências especializadas, publicações na Internet, revistas da especialidade, etc..

2.10.2 Esta difusão do conhecimento gerado contribui, por um lado, para o intercâmbio de saber à escala mundial, sem o que não há progresso científico, sendo, por outro lado, um meio único e eficaz de ajuda ao desenvolvimento que, a partir do século XIX, permitiu por exemplo a um país como o Japão sair, graças ao seu próprio esforço, de um padrão de vida e de uma estrutura social medievais e alcançar, num espaço de tempo muito curto, um nível de vida equiparado ao da Europa.

2.10.3 No entanto, o livre acesso aos conhecimentos e capacidades adquiridos tem de ter limites, nomeadamente quando se trata de recuperar através de lucros os investimentos feitos na investigação e no desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reforçar a competitividade das economias em questão, colocando-as em posição vantajosa no mercado.

2.10.4 Com este objectivo, a maior parte dos países industrializados desenvolveu um sistema jurídico equilibrado destinado a proteger a propriedade intelectual por um período de

<sup>(9)</sup> Não se trata tanto de aprender ou dominar um sem-número de fórmulas, mas sim de compreender os princípios básicos da técnica e das leis mais elementares da Natureza e de ter consciência da importância das relações quantitativas e da utilidade da Matemática.

<sup>(10)</sup> Cf., no entanto, o ponto 2.10.3: em alguns casos, o acesso aos conhecimentos é (i) limitado num dado período de tempo por patentes ou consentido mediante licenças ou (ii) os conhecimentos são considerados temporariamente pelas empresas como segredo industrial, com maior ou menor sucesso.

tempo limitado, que tem o seu ponto culminante no Direito das Patentes. O Comité já por várias vezes se pronunciou sobre este assunto<sup>(11)</sup>, tendo repetidamente apelado à criação de uma patente comunitária europeia e alertado para a necessidade de uma consciência mais viva da importância económica e cultural da propriedade intelectual. Afinal, o reconhecimento e a protecção da propriedade privada constituem não só uma motivação importante, como também uma recompensa justa para os que inventam novas técnicas e criam novas obras.

2.11 Que conclusões se podem extrair da política da União Europeia? Em primeiro lugar, trata-se da questão importante e muito concreta de saber que percentagem do produto interno bruto (PIB) deverá ser aplicada na investigação e no desenvolvimento, no quadro de uma política geral equilibrada.

2.11.1 A resposta a esta questão relaciona-se com a posição da Europa no mundo da concorrência global e, portanto, também com a já sobejamente citada Estratégia de Lisboa<sup>(12)</sup>.

2.11.2 O Conselho de Barcelona<sup>(13)</sup> de Março de 2002 já havia tomado decisões marcantes nesta matéria<sup>(14)</sup> e estabelecido o que veio a tornar-se conhecido como o «objectivo de 3 %», segundo o qual o investimento da União Europeia em actividades de I&D deverá aumentar para quase 3 % do PIB até 2010. Dois terços dos investimentos necessários deverão provir do sector privado (ponto 47 da Decisão do Conselho). O objectivo consiste não só em aumentar consideravelmente o investimento da União Europeia em I&D, mas também, e sobretudo, em criar incentivos ao investimento dos Estados-Membros e da indústria neste domínio. O Comité tem vindo a defender veementemente este objectivo em numerosos pareceres<sup>(15)</sup>, mas infelizmente tudo leva a crer que apenas alguns Estados-Membros o vão cumprir. Uma situação preocupante.

2.11.3 Acresce que, segundo os dados do RELATÓRIO STERN<sup>(16)</sup>, *The Economics of Climate Change*, publicado em finais de Outubro de 2006, será necessário disponibilizar cerca de 1 % do PIB exclusivamente para combater o aquecimento global associado às emissões de gases com efeito de estufa, daí derivando a necessidade de outras actividades de I&D.

2.11.4 As alterações climáticas e a sua relação com o problema geral da utilização da energia e do seu abastecimento sustentável não são, porém, a única problemática que se coloca. Temas como a luta contra doenças físicas e psíquicas, os efeitos das mutações demográficas (e, nesse âmbito, a gerontologia) ou

<sup>(11)</sup> Vide JO C 112 de 30/4/2004, JO C 112 de 30/4/2004, JO C 65 de 17/3/2006 e JO C 324 de 30/12/2006.

<sup>(12)</sup> [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm)

<sup>(13)</sup> [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf)

<sup>(14)</sup> Infelizmente, estas decisões só foram parcialmente aplicadas, como por exemplo o objectivo de 3 %.

<sup>(15)</sup> JO C 95, de 23/4/2003.

<sup>(16)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/sternreview\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm)

a protecção do ambiente são exemplos de importantes áreas de investigação, sobre as quais o Comité tem feito recomendações pormenorizadas em anteriores pareceres, como, por exemplo no parecer sobre o 7.º programa-quadro de I&D e respectivos «programas específicos».

2.12 É conhecido que a União Europeia enfrenta actualmente uma concorrência cada vez mais agressiva a nível global, em que o que está em jogo é a manutenção dos postos de trabalho, dos níveis de rendimento e dos padrões sociais e ambientais europeus. Pense-se não só no poder económico dos EUA e do Japão, mas também nos resultados cada vez mais espectaculares alcançados pelos sectores da indústria e da investigação de países como a China (cujo objectivo é ultrapassar, até 2050, os EUA enquanto nação líder em tecnologia! <sup>(17)</sup>), a Índia e o Brasil, com salários baixos e padrões sociais e ambientais muito inferiores aos europeus.

2.13 Face a este cenário de concorrência global, caracterizado pela corrida aos investimentos em investigação e desenvolvimento, incluindo a competição à escala mundial pelos melhores investigadores e engenheiros, a União Europeia tem de tirar maior partido do seu potencial de investigação, de desenvolvimento técnico e de inovação, continuando a reforçá-lo. É certo que se trata acima de tudo da concorrência à escala global e não da concorrência no espaço da EU!

2.14 Portanto, para permanecer competitiva, a Europa tem de manter a posição de vantagem de que beneficia <sup>(18)</sup> no domínio da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, num contexto social e cultural assente na democracia, no Estado de direito, na liberdade de empresa, na segurança de planeamento, na força empreendedora e no reconhecimento dos resultados. É fundamental reforçar e desenvolver o Espaço Europeu da Investigação. Apesar de esta ideia estar patente em todas as declarações políticas de intenção, lamentavelmente persistem lacunas importantes quando se trata de pô-la em prática, de estabelecer prioridades reais (por exemplo, orçamentos para a investigação) e de adoptar legislação (por exemplo, estrutura tarifária <sup>(19)</sup>, direito fiscal), quer ao nível comunitário quer ao nível nacional.

2.15 Outros Estados com problemas semelhantes, como por exemplo os EUA ou o Japão, mas também a Suíça, conseguem atingir níveis de investimento e de eficiência em investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação substancialmente mais elevados. É por isso que os EUA são um pólo de atracção para investigadores e engenheiros europeus, com o resultado de que, no âmbito da mobilidade que idealmente deveria ser bidireccional, os peritos e talentos continuam a emigrar maciçamente para os EUA (a chamada «fuga de cérebros»).

<sup>(17)</sup> Informação publicada na revista alemã *Bild der Wissenschaft* n.º 9/2006, pág. 109.

<sup>(18)</sup> O Comité já em vários pareceres (por exemplo JO C 65 de 17/3/2006) referiu que o objectivo de 3 % estabelecido em Barcelona, devido à corrida à escala planetária, se transformou em objectivo móvel (*moving target*). Quem não o alcançar a tempo ficará sempre em último lugar.

<sup>(19)</sup> Sobretudo no que respeita aos salários e aos contratos dos jovens investigadores e dos jovens engenheiros.

2.16 Esta realidade — um indicador da capacidade financeira dos EUA e da existência neste país de um sistema de investigação de qualidade superior — enfraquece a Europa e fortalece os EUA. Por outro lado, a política de I&D dos EUA caracteriza-se por uma atitude mais aberta e audaciosa em relação a novos conceitos e abordagens, mas também, de modo geral, por uma maior propensão para assumir riscos. Esta política é motivada não só pela competitividade económica, mas também, e do mesmo modo, por uma estratégia coerente de segurança nacional <sup>(20)</sup>, associada a investimentos elevados em I&D, que se complementam mutuamente.

2.17 Portanto, a Europa tem de dinamizar a sua tradição de espaço líder em investigação e inovação, intensificar os investimentos em investigação e desenvolvimento, estimular as competências dos cidadãos, recompensando-os pelos resultados alcançados, e eliminar os obstáculos existentes.

2.18 Para atingir este objectivo é importante que haja na sociedade um clima favorável ao progresso, em que esta ideia se possa concretizar plenamente, permitindo a todos os níveis de política a criação de condições e a tomada de decisões. Só assim as escolas e as universidades poderão cumprir a tarefa que lhes compete num contexto de concorrência mundial e só assim será possível aliciar um número suficiente de estudantes a tirar cursos nas áreas da ciência e da técnica. Esta é também a única forma de transmitir à indústria a confiança e o optimismo necessários ao investimento.

### 3. Questões financeiras e procedimentos

3.1 **Fonte dos investimentos.** A investigação e a inovação, associadas a uma formação qualificada e competente dos estudantes com aptidões, são condição *sine qua non* para o futuro bem-estar da sociedade. Por conseguinte, é a sociedade que tem de fazer os investimentos necessários. Na UE, estes investimentos provêm da Comunidade, dos Estados-Membros, da economia e, em menor grau, das fundações privadas.

#### 3.2 Financiamento pela Comunidade

3.2.1 **7.º Programa-Quadro de I&D.** A principal contribuição <sup>(21)</sup> da Comunidade provém do 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, cujo orçamento para 2007-2013 poderá vir a ser <sup>(22)</sup> de 50 mil milhões de euros <sup>(23)</sup>, o equivalente a aproximadamente 5,8 % do orçamento global da União Europeia para o mesmo período.

<sup>(20)</sup> O Departamento de Defesa dos Estados Unidos promove activamente projectos de investigação também em universidades e centros de investigação.

<sup>(21)</sup> Além deste há outros programas de apoio elaborados por outros serviços da Comissão, por exemplo, o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013) ou o programa «Energia Inteligente-Europa».

<sup>(22)</sup> COM(2006) 364 final; sob reserva de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>(23)</sup> Acrescidos de 2 mil milhões de euros provenientes do 7.º Programa-Quadro Euratom.

3.2.2 **Este montante representa**, portanto, cerca de 0,06 % do produto interno bruto da União, o que não chega a perfazer **2 % do objectivo fixado em Barcelona** (ver anexo). Na opinião do Comité, esta percentagem não é suficiente para que o apoio comunitário possa funcionar plenamente como alavanca e actuar como força integradora da política de apoio dos Estados-Membros e da necessária disponibilidade de investimento da indústria e, conseqüentemente, atingir o nível de crescimento necessário.

3.2.3 O **Comité lamenta** que a sua recomendação <sup>(24)</sup> para que se aumentasse substancialmente a percentagem dos recursos financeiros atribuídos ao 7.º Programa-Quadro de I&D em relação ao orçamento total da UE tenha sido ignorada.

O Comité insta, portanto, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu a actuarem nesse sentido quando da **revisão do orçamento da UE em 2008, aumentando** as verbas destinadas ao 7.º Programa-Quadro de I&D para **3 % da meta estabelecida em Barcelona**.

3.2.4 **Banco Europeu de Investimento.** O Comité salienta que também o Banco Europeu de Investimento deveria reforçar o apoio às actividades de investigação, desenvolvimento e inovação <sup>(25)</sup>, sobretudo as que visam a criação das infra-estruturas necessárias e a transferência do conhecimento para aplicações industriais.

3.2.5 **Fundo Estrutural Europeu.** O mesmo se aplica, com maior acuidade ainda, em relação ao Fundo Estrutural Europeu. **Sobretudo os novos Estados-Membros** continuam a registar um atraso significativo relativamente à criação das infra-estruturas necessárias à atracção de empresas modernas de alta tecnologia.

### 3.3 Apoio por parte dos Estados-Membros e da economia; medidas complementares realizadas pela União.

3.3.1 **Mais investimento por parte da economia.** Tendo em conta que, por razões estruturais, o contributo da Comunidade é modesto, torna-se fundamental que tanto os Estados-Membros como a economia europeia <sup>(26)</sup> aumentem substancialmente — ou seja muito mais do que até aqui — os seus investimentos em investigação, desenvolvimento e formação nestas áreas, a fim de libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa, utilizar o Espaço Europeu da Investigação e atingir, pelo menos aproximadamente, o objectivo estabelecido em Barcelona. É aqui que na maior parte dos Estados-Membros se verificam os maiores atrasos e que as necessidades são mais prementes!

<sup>(24)</sup> CESE 1484/2005 (JO C 65, de 17/03/2006).

<sup>(25)</sup> A CCMI está a preparar um parecer precisamente sobre este assunto.

<sup>(26)</sup> Um breve estudo da Comissão revela que, em 2005, os investimentos em I&D das empresas europeias haviam aumentado para 5,3 %.

3.3.2 **Condições fiáveis e adequadas.** Para além da necessidade de aumentar os esforços financeiros, deve-se também analisar todas as condições-quadro para que os meios utilizados assegurem o máximo de eficácia. Trata-se aqui, essencialmente, de averiguar se os diferentes pontos de vista e directrizes não relacionados com a investigação são úteis ou prejudiciais, bem como de assegurar o maior grau possível de segurança de planeamento e a fiabilidade das directrizes estatais.

3.3.3 **Medidas complementares realizadas pela União.** A União Europeia, através da sua política, pode e deve dar um apoio eficaz, sobretudo através da adopção de regulamentos ou directivas pertinentes ao tema, da criação de condições adequadas e da maximização do efeito de alavanca que representa o 7.º Programa-Quadro de IDT.

3.3.4 **Auxílio estatal na Comunidade.** O direito comunitário em matéria de auxílios estatais, com base em interpretação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, regula a natureza, a dimensão e os procedimentos administrativos dos auxílios concedidos pelos Estados <sup>(27)</sup> às actividades de I&D. A definição das regras comunitárias em matéria de auxílios estatais é um outro factor decisivo para a promoção da investigação por parte dos Estados-Membros, mas também para a optimização da aplicação dos fundos do 7.º Programa-Quadro de IDT. Por conseguinte, estas regras devem ser definidas de modo a encorajar os Estados-Membros a promoverem, mais activa e eficazmente do que até à data, actividades de investigação e desenvolvimento em universidades, organizações de investigação e na indústria, bem como a sua cooperação, tornando mais simples e menos burocrático todo o processo <sup>(28)</sup>.

3.3.5 **Prioridade da competitividade global.** Importa sobretudo evitar que restrições excessivas em matéria de auxílios estatais à investigação e ao desenvolvimento — que acarretam uma carga burocrática elevada e se referem exclusivamente à situação concorrencial no seio da Europa — constituam um entrave à competitividade da União Europeia. Pelo contrário, e precisamente porque o apoio comunitário <sup>(29)</sup> é relativamente pouco significativo, os Estados-Membros devem poder promover generosamente e sem entraves burocráticos a cooperação entre universidades, institutos de investigação e indústria, imprescindível no Espaço Europeu da Investigação.

3.3.6 **PME e novas empresas (start-ups).** É necessário continuar a reforçar o potencial inovador das PME, e sobretudo das novas empresas (*start-ups*), e, de modo geral, criar mais incentivos ao investimento por parte da indústria. O Comité remete para as suas recomendações <sup>(30)</sup> sobre o «Programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as

<sup>(27)</sup> Vide também pareceres JO C 80 de 30/3/2004 e JO C 65 de 17/3/2006.

<sup>(28)</sup> Sobre este assunto, foram publicados, em 22 de Novembro de 2006, no site Internet da Comissão um comunicado de imprensa (IP/06/1600) e um documento (sem data e sem referência!) intitulado «Quadros comunitários para o auxílio estatal à investigação, ao desenvolvimento e à inovação». O Comité ainda não formou opinião a este respeito, nem analisou o dito documento.

<sup>(29)</sup> Vide ponto 3.2.2.

<sup>(30)</sup> JO C 324 de 22/9/2005.

*pequenas e médias empresas (PME)*» e para o apoio no domínio da economia assente no conhecimento, especialmente importante neste contexto. O facto de 98 % das empresas na UE serem PME mostra quão importante é reforçar a capacidade inovadora desta categoria de empresas.

**3.3.7 O exemplo dos EUA.** A política de apoio à I&D dos concorrentes mundiais, sobretudo nos EUA, deveria servir de orientação.

**3.4 Direito financeiro dos Estados-Membros.** Um outro aspecto fundamental ligado ao financiamento é a questão de saber se o direito financeiro dos Estados-Membros serve o objectivo de utilizar eficazmente os recursos. Não sendo este o caso, a União deveria envidar esforços para que, em cada Estado-Membro, haja legislação financeira que tenha mais em conta as necessidades dos sectores da investigação e do desenvolvimento.

**3.4.1 Maior flexibilidade na política de concessão de meios e direito financeiro.** No que diz respeito aos investimentos em investigação e desenvolvimento, em geral, e aos projectos de desenvolvimento de grande dimensão, em particular, há que evitar que a atribuição de meios, sem conhecimento da situação específica, pelas autoridades públicas (como sucede, por exemplo, nos casos em que é utilizado o método de contabilidade de caixa (*kameralistischen Buchführung*, em alemão) conduza a decisões inadequadas. Uma vez que o montante previsto para projectos de desenvolvimento em novos domínios tecnológicos, e sobretudo também a sua aplicação durante o período de um ano civil, nem sempre pode ser planificado de modo suficientemente preciso, os meios financeiros públicos atribuídos ao projecto num ano civil podem caducar. Isto dá origem a procedimentos de optimização inadequados e ineficientes, sendo portanto necessário encontrar soluções que permitam, por exemplo, transitar parte dos montantes não realizados para o ano civil ou o exercício subsequente.

**3.5 Direito fiscal e direito da responsabilidade dos Estados-Membros.** Também aqui a União deveria procurar que o direito fiscal e o direito da responsabilidade dos Estados-Membros se adequem melhor ao objectivo de criar incentivos ao investimento da indústria em investigação e desenvolvimento e proporcionar uma noção clara dos riscos financeiros associados à introdução de técnicas e produtos inovadores.

**3.6 Financiamento suficiente por parte dos Estados-Membros.** Os Estados-Membros devem velar por que os respectivos organismos de investigação disponham, à partida, de meios de financiamento suficientes para poderem beneficiar de um co-financiamento através do 7.º Programa-Quadro de IDT.

**3.7 Contabilidade, cálculo dos custos e avaliação.** Dever-se-ia proceder igualmente a uma análise da contabilidade, do cálculo dos custos e da avaliação dos encargos financeiros dos

beneficiários de fundos públicos, ou seja, das diversas instituições de investigação, de forma a averiguar a sua adequação às especificidades da investigação e do desenvolvimento. Conviria, sobretudo, examinar se os supostos económicos que regulam a actividade industrial produtiva podem ser simplesmente transpostos para instituições que geram conhecimento, importando ponderar se isso pode causar distorções ao nível dos custos, da apresentação e da avaliação.

**3.8 Prioridades políticas e sociais.** De modo geral, impõe-se a necessidade de fazer entender ao mundo político e aos meios de comunicação social — enquanto actores na construção da opinião pública — que a existência em número suficiente de actividades eficazes de investigação e desenvolvimento é essencial para o bem-estar futuro, e portanto também para os postos de trabalho, para as prestações sociais e para a competitividade. Isto tem a ver não só com as decisões orçamentais relativas aos investimentos necessários, mas também com as condições para a formação, com o direito do trabalho e as condições de trabalho, o direito fiscal, o direito estabelecido por convenções colectivas, etc. Diz ainda respeito à atitude da sociedade em relação ao progresso científico e técnico, que traz vantagens, mas, apesar de todas as precauções, comporta também e inevitavelmente riscos. O medo e a relutância de assumir riscos leva à estagnação e, em última análise, à perda de competências de conhecimento e a um retrocesso.

#### 4. Aspectos estruturais e condições gerais

**4.1 Pontos de vista gerais** <sup>(31)</sup>. Face ao exposto, assume importância prioritária o ambiente económico, político, social e cultural, em que o espírito criativo, inovador e empreendedor se pode desenvolver da melhor forma <sup>(32)</sup> e graças ao qual se conquistam investigadores e engenheiros para o Espaço Europeu da Investigação e aí se conservam. Neste quadro, são sobretudo necessárias medidas tendentes a manter ou criar melhores condições de funcionamento para o exercício de uma actividade científica e de investigação de boa qualidade.

**4.2 Experimentação de novas ideias e conceitos.** A ciência e a investigação esforçam-se por encontrar as melhores ideias, os melhores procedimentos e os melhores resultados. Um aspecto também relevante neste contexto é a reprodução (ou refutação) independente — ou «certificação» — de novos conhecimentos, bem como a sua disseminação, aprofundamento e ampliação, devendo o objectivo primeiro ser a descoberta sucessiva de novos domínios. É necessário, por conseguinte, possibilitar e encorajar métodos e estruturas de investigação e procedimentos de avaliação pluralistas <sup>(33)</sup> e interdisciplinares, de modo a estimular e a aproveitar o processo evolutivo <sup>(34)</sup> e a consequente concorrência pelas melhores ideias, pelos melhores resultados e pelas melhores formas de organização.

<sup>(31)</sup> Vide algumas passagens do documento JO C 95 de 23/4/2003.

<sup>(32)</sup> Vide, a este respeito, o ponto 3.4.

<sup>(33)</sup> Cf. mais adiante o ponto «Projectos de cooperação».

<sup>(34)</sup> Cf. também o parecer de iniciativa (JO C 221, de 7/8/2001) sobre «Ciência, sociedade e cidadãos na Europa», nomeadamente o ponto 4.7, no qual se afirma o seguinte: «A investigação representa um passo no desconhecido e as metodologias empregues por cada indivíduo ou grupo de indivíduos nessa investigação variam e completam-se em função das necessidades, das aptidões e dos temperamentos. Os investigadores podem ser gestores, engenheiros, coleccionadores, picuinhas, fantasiadores ou artistas. A investigação é o tacto no vazio, a suposição intuitiva, a descrição de uma paisagem desconhecida, a recolha e organização de dados, a descoberta de novos sinais, a procura de relações e modelos mais elevados, o reconhecimento de novas correlações, o desenvolvimento de modelos matemáticos, a criação dos conceitos e da simbologia necessários, a concepção e construção de novos aparelhos, a busca de soluções simples e de harmonia. Mas investigar é também confirmar, assegurar, ampliar, generalizar e reproduzir.»

**4.3 Critérios de avaliação e liberdade de acção.** Os critérios de avaliação devem promover a novidade e, também, aceitar o risco de insucesso, pelo simples facto de não ser possível garantir êxito *a priori*. Devem ser evitadas disposições do «topo para a base» ou regras destinadas a harmonizar as formas de organização, os programas de investigação e os métodos de trabalho. Elas podem ser um obstáculo à novidade e à inovação. Para que se produza inovação é necessário que haja suficiente espaço de actuação, pois, caso contrário, as novas ideias acabam por ser asfixiadas por disposições demasiado restritivas. Apesar dos limites impostos pela legislação que regula os problemas de ordem ética, a liberdade de investigação — liberta de prescrições descontextualizadas, limitativas<sup>(35)</sup> ou, até mesmo, ideológicas — é condição fundamental para poder haver ciência criativa e novas descobertas, desde que se assegure uma aplicação ajustada dos meios afectados.

**4.3.1 Abordagem do «topo para a base».** Um princípio fundamental de toda a política de investigação deveria ser, por conseguinte, garantir que a sua execução se faça, tanto quanto possível, «de baixo para cima» e «de cima para baixo» apenas na medida do estritamente necessário, com um máximo possível de descentralização e um mínimo possível de centralização. De facto, a realização de projectos de grande dimensão envolvendo várias instâncias pressupõe um equilíbrio entre, por um lado, a capacidade de produzir novas ideias e a criatividade individual e, por outro, a planificação, harmonização e orientação do conjunto dos recursos necessários.

**4.3.2 Projectos de cooperação.** Muito frequentemente, os projectos de I&D e de alta tecnologia particularmente complexos e promissores requerem, para além de uma cooperação entre vários países e organizações de investigação, empresas, etc., um financiamento por parte de várias entidades. O facto de os projectos apresentarem nítidas diferenças entre si quanto às estruturas organizativas, aos sistemas de avaliação, à política de pessoal, às regras orçamentais<sup>(36)</sup>, etc. pode constituir um entrave ao êxito desta cooperação. Posto isto, é importante que todas as partes intervenientes estejam dispostas a atender às necessidades mútuas, a estabelecer regras comuns para cada projecto — mesmo que sejam obrigadas a sair da prática convencional —, a renunciar a prerrogativas e a chegar a acordos passíveis de execução.

**4.3.3 Método de coordenação aberta.** No ponto «Experimentação de novas ideias e de novos conceitos» recomendou-se que deveria haver pluralidade e argumentou-se que uma uniformidade excessiva poderia travar o progresso, embora no que diz respeito aos projectos de cooperação, em particular, e à cooperação europeia, em geral, seja necessário assegurar um nível mínimo de uniformidade para as regras e os critérios a seguir pelas instituições cooperantes. O instrumento de coordenação aberta deve ser criteriosamente utilizado, tendo em vista alcançar o necessário equilíbrio entre estes pontos de vista contraditórios.

<sup>(35)</sup> Vide também o ponto 4.13.2 «Carta Europeia do Investigador», e respectiva nota de rodapé, do parecer (JO C 65, de 17/03/2006).

<sup>(36)</sup> Vide também o ponto «Maior flexibilidade na política de concessão de meios e direito financeiros» do presente parecer.

**4.4 Simplificar<sup>(37)</sup> e reduzir os procedimentos administrativos e evitar instâncias paralelas ou sobrepostas<sup>(38)</sup>.** Não pode haver nem investigação nem desenvolvimento sem actividades de planificação, execução, administração e peritagem, que têm de ser asseguradas por investigadores e engenheiros competentes e experientes. No entanto, os procedimentos administrativos exigidos, que continuam a aumentar em número e complexidade, consomem tempo e energia valiosos que poderiam ser utilizados na actividade de investigação propriamente dita. Sobretudo, tem-se vindo a assistir a uma inflação de requerimentos, pareceres, monitorizações e auditorias, ou seja, toda uma série de actividades improdutivas que em nada contribuem para a investigação propriamente dita<sup>(39)</sup>. Importa reter o seguinte: a falta de investimento em formação, investigação e desenvolvimento não pode ser compensada através da proliferação de procedimentos de avaliação.

**4.4.1** Por conseguinte, o Comité volta a instar<sup>(40)</sup> a Comissão e os Estados-Membros a analisarem aprofundadamente esta questão e a procurarem **métodos mais eficazes e mais bem coordenados** (sobretudo com e entre as instâncias envolvidas nos Estados-Membros). Em particular, preconiza a redução do excesso de instâncias/procedimentos de autorização, orientação e controlo verticais (e também horizontais/paralelas) que actuam separadamente.

**4.5 Promoção da excelência e concorrência.** O Comité congratula-se com os esforços da Comissão, dos Estados-Membros e das organizações de investigação no sentido de promover a excelência ou incentivar a apresentação de propostas de programas. O objectivo geral é atingir a excelência nos sectores da investigação e do desenvolvimento, mas também fazer com que os principais prestadores permaneçam ou optem por trabalhar na Europa. No entanto, isto significa um acréscimo dos trâmites administrativos. Tanto mais necessário é, portanto, reduzir drasticamente o número destes procedimentos, racionalizando e simplificando o processo. Vale aqui a máxima: «Menos é mais!».

**4.6 Falta de delimitação clara entre as categorias de investigação.** Não há uma delimitação clara entre as categorias «investigação fundamental», «investigação aplicada» e «desenvolvimento», mas antes uma interacção e influência recíproca. Se a legislação pretender manter uma distinção entre as várias categorias de investigação, torna-se necessário que as organizações envolvidas tenham uma margem de decisão e manobra suficientemente ampla para delimitarem as várias categorias. Seja como for, o facto é que os resultados da investigação fundamental só muito dificilmente são previsíveis ou planeáveis. Uma actividade planificada e orientada pressupõe a definição de um objectivo e uma visão clara do caminho a percorrer.

<sup>(37)</sup> Vide também o parecer, nomeadamente o ponto 1.2. (JO C 309, de 16/12/2006).

<sup>(38)</sup> Vide CESE 1674/2004.

<sup>(39)</sup> Veja-se a este respeito um artigo incisivo da associação de universidades alemãs publicado na revista *Forschung und Lehre* 9 / 06, pág. 516 ([www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de)).

<sup>(40)</sup> Ponto 5.1.8 (JO C 110 de 30/04/2004).

**4.7 Caminho que vai do conhecimento da Natureza ao produto inovador, ao processo inovador e aos serviços inovadores.** Um outro objectivo particularmente importante consiste em acelerar a aplicação do novo conhecimento gerado quer na área da investigação fundamental, quer na área da investigação aplicada e do desenvolvimento, na concepção de novos produtos, processos ou serviços. Embora este seja um problema relevante, infelizmente ainda não há uma solução ideal para o mesmo. No entanto, é possível definir princípios de base e recomendar algumas medidas.

4.7.1 A medida mais importante consiste em aumentar a mobilidade entre o **meio universitário e a indústria** (vide ponto 5.5 e seguintes) e, de modo geral, reforçar a compreensão mútua e a **interacção** entre as duas «culturas» (41).

4.7.2 O **sector privado** tem também a obrigação de desenvolver uma cultura empresarial e procurar activamente resultados de actividades I&D, devendo mostrar mais coragem para o desenvolvimento de produtos inovadores (vide ponto 4.9). As empresas devem promover uma política de pessoal que permita adquirir ou desenvolver as competências científicas e técnicas necessárias para se adaptarem e avaliarem as novas ideias ou possibilidades. Devem ainda criar um ambiente favorável à inovação no sentido de fomentar e tirar partido do potencial criativo dos seus colaboradores. Só é possível transferir ou comprar conhecimentos especializados (*know-how*) se eles existirem, forem conhecidos e compreendidos (42).

4.7.3 Nesse sentido, poderia ser muito útil aperfeiçoar os **sistemas de informação acessíveis ao público** através da Internet — que devem ser mais do que uma mera lista de tópicos gerais —, de modo a permitir aos potenciais interessados encontrar os contactos necessários para obter informações sobre resultados da investigação europeia, publicações e autores. É isto o que o programa Cordis (43) tenta fazer. Estes sistemas de informação deveriam também ser acessíveis a portadores de deficiência (44) e responder às necessidades de uma população em envelhecimento.

4.7.4 Igualmente tão importante é, contudo, a cooperação que se impõe entre os institutos de investigação e as empresas ligadas aos temas de investigação. A proximidade geográfica, num espaço de **vizinhança próxima** (*cluster*), facilita (45) a cooperação pelo facto de permitir encontros e parcerias inevitáveis como também intencionais. Este espaço de vizinhança deve ser fomentado através de programas adequados. Importa igualmente reconhecer e apoiar todos os esforços envidados ao nível municipal e regional no sentido de promover a transferência de conhecimento e a articulação entre as várias partes. Saliente-se aqui, a título de exemplo, as iniciativas «cidades da ciência» (46).

(41) Não confundir com as «duas culturas» — Ciência e Humanidades — a que se refere G.P. Snow.

(42) Citação do parecer do CESE sobre o Espaço Europeu da Investigação, (JO C 204, de 18/07/2000).

(43) <http://cordis.europa.eu>

(44) Vide, neste contexto, as regras do FEDER.

(45) À semelhança do que acontece com projectos de investigação interdisciplinares.

(46) [www.sciencecities.eu](http://www.sciencecities.eu)

4.7.5 Neste contexto, o Comité aprova especialmente os planos actuais (47) para a criação de um **Instituto Europeu de Tecnologia (IET)** que contribuirá para o desenvolvimento da capacidade inovadora da Comunidade e dos Estados-Membros através da articulação das actividades de ensino, de investigação e de inovação ao nível mais elevado. O IET deve desenvolver essencialmente a sua actividade no quadro de Comunidades de Conhecimento e Inovação. O Comité recomenda também aqui que se conceda prioridade e apoio a iniciativas e processos «da base para o topo».

4.7.6 De modo geral, os Estados-Membros deveriam também reforçar as suas medidas de apoio neste domínio. Estas medidas deveriam incluir as **novas empresas** (*start-ups*) e visar a **coope-ração** (48) entre as instituições de investigação e as **empresas já estabelecidas**.

**4.8 Importância da investigação fundamental.** É absolutamente necessário evitar que os programas de apoio tenham um impacto negativo na investigação fundamental. Por conseguinte, o Comité reitera o seu apoio ao programa «Ideias», inserido no 7.º Programa-Quadro, e à criação no seu âmbito do Conselho Europeu de Investigação. Uma ideia nova pode bastar para desencadear uma avalanche de inovações nos inúmeros domínios da técnica (49). A importância da investigação fundamental, e o seu desenvolvimento, é também corroborada pela indústria (50).

4.8.1 Esta posição vai ao encontro da repetida recomendação do Comité de conferir o devido valor aos três pilares fundamentais do **triângulo da inovação — investigação fundamental, investigação aplicada e desenvolvimento** (de produtos e processos).

(47) O Comité está a preparar um parecer sobre este tema específico.

(48) No entanto, há algumas contradições fundamentais, já apontadas no ponto 7 do parecer JO C 309, de 16/12/2006, por exemplo:

— Como toda a investigação e todo o desenvolvimento a longo prazo, a investigação fundamental prospera graças à publicação rápida dos seus resultados, para dar a outros investigadores a oportunidade de verificá-los. Deve aproveitar-se, além disso, as sinergias resultantes da comunicação recíproca imediata na aceção de comunidade científica, sobretudo nos casos em que há muitos laboratórios envolvidos num programa comum de investigação e de desenvolvimento.

— Também as autoridades públicas devem exigir, por norma, a publicação dos resultados da investigação que subvencionam, com vista a garantir a equidade do regime de ajudas e da concorrência.

— Pelo contrário, as empresas devem, regra geral e de acordo com a sua situação concorrencial, velar pelo sigilo dos resultados do desenvolvimento dos seus produtos, até poder oferecer um novo produto em condições de ser comercializado.

(49) Vide parecer JO C 309, de 16/12/2006, pontos 1, 7 e 8.

(50) Cf. *The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships*. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology\* by SPRU — Science and Technology Policy Research. Alister Scott, Grové Steyn, Aldo Geuna\*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, 2002.

4.9 **Produtos inovadores.** Independentemente de todas estas recomendações serem ou não postas em prática, é ao sector privado que compete criar, utilizar ou produzir e comercializar os produtos, os processos e os serviços inovadores com base nos conhecimentos e nas competências adquiridos graças à I&D. Tal requer investimentos consideráveis de recursos e de tempo, implicando, além disso, riscos económicos evidentes, sobretudo para as PME. Também aqui a Comunidade e os Estados-Membros podem contribuir de modo decisivo, adoptando uma política fiável, nomeadamente nos domínios da redução das barreiras administrativas, da concessão de incentivos económicos — sobretudo fiscais —, da disponibilização de capital de risco suficiente, da concepção de programas inteligentes, eficientes e não burocráticos, e, principalmente, esforçando-se continuamente para que haja um ambiente social favorável à técnica e à inovação.

4.9.1 Também no domínio dos **contratos públicos**, poder-se-ia contribuir para a introdução no mercado de produtos inovadores (técnicas, serviços, etc.), criando-se, assim, uma oportunidade de modernizar as instituições públicas <sup>(51)</sup>.

4.10 **Propriedade intelectual e patente comunitária.** Um dos pontos fracos da UE reside na inexistência de uma patente comunitária. Esta lacuna tem como consequência, para a protecção da propriedade intelectual, custos nitidamente mais elevados e outros obstáculos. Ela tem duas grandes desvantagens: por um lado, os custos do processo de atribuição e protecção de uma patente são mais elevados e, por outro, corre-se inclusivamente o risco de se perder a protecção devido a atrasos e por desencorajamento perante as dificuldades.

4.10.1 Problema linguístico. Uma das dificuldades com que a UE se confronta na introdução de uma patente comunitária é o problema linguístico. Por conseguinte, o Comité recomenda que se resolva a questão linguística, seguindo a prática corrente na comunidade científica internacional. Tal não pode, de forma alguma, significar ou implicar o desincentivo ou a redução da diversidade linguística europeia, um aspecto valioso do leque cultural na Europa, que o Comité sempre apoiou <sup>(52)</sup>.

4.10.2 **Prazo de pesquisa de anterioridade que não prejudique a novidade.** O Comité reitera o seu pedido de autorização de um prazo de pesquisa de anterioridade que não prejudique a novidade <sup>(53)</sup>, a fim de superar o dilema entre a necessi-

<sup>(51)</sup> No entanto, como é sabido, os saltos de inovação comportam sempre riscos que se podem traduzir em atrasos, custos acrescidos ou até mesmo fracassos. Tudo isto pode suscitar críticas na sociedade, e, em última análise, só pode ser medido pelo êxito que tiver a longo prazo (exemplos: Airbus 380, sistema de portagens nas auto-estradas alemãs ou licenças para os Sistemas de Telecomunicações Móveis Internacionais (UMTS- Lizenzen (Universal Mobile Telecommunications System)).

<sup>(52)</sup> «Um novo quadro estratégico para o multilinguismo» (JO C 324, de 30/12/2006).

<sup>(53)</sup> Isto significa que, durante um período de tempo determinado, um investigador não pode ser prejudicado quando do pedido de patente por ter publicado os novos resultados. Vide a este respeito o parecer, ponto 5.2, (JO C 95 de 23/4/2003) bem como o parecer, pontos 2.5.1 e 2.5.2 (JO C 110 de 30/4/2004).

dade de os investigadores publicarem rapidamente os resultados dos seus trabalhos e a limitação imposta pelo facto de somente as novas descobertas, até esse momento desconhecidas, poderem ser patenteadas.

4.11 **Situação particular dos novos Estados-Membros.** Se por um lado os novos Estados-Membros beneficiam de uma vantagem concorrencial na medida em que apresentam níveis salariais mais baixos — o que logicamente afecta o nível de vida da maior parte dos cidadãos — por outro têm a desvantagem de terem infra-estruturas de investigação e desenvolvimento menos desenvolvidas.

4.11.1 Eis a razão por que o Comité, já por diversas vezes <sup>(54)</sup>, recomendou que uma parte dos fundos estruturais se destinasse ao desenvolvimento de infra-estruturas científicas. Os fundos provenientes do **Banco Europeu de Investimento** poderiam igualmente ser utilizados para este fim.

4.11.2 Por sua vez, os novos Estados-Membros deveriam envidar todos os esforços para colmatar o mais rapidamente possível a referida lacuna e alcançar gradualmente o objectivo de 3 %. A Comunidade deverá ter como objectivo prioritário ajudar os novos Estados-Membros a desenvolverem os respectivos sistemas de investigação e a promoverem a nova geração de investigadores.

4.12 **Inovação <sup>(55)</sup> em sentido lato.** Até aqui, as considerações e recomendações têm entendido por «inovação» essencialmente o resultado de actividades e iniciativas técnico-científicas, mas o presente parecer chama também a atenção para os aspectos empresariais, comerciais e sociais <sup>(56)</sup> e as possibilidades de ideias e processos inovadores. Obviamente que estes aspectos complementam os aspectos técnico-científicos e são igualmente importantes para o bem-estar, a competitividade e a Estratégia de Lisboa. No contexto do presente parecer, estão relacionados com questões económicas e de política social que serão objecto de um parecer separado sobre a Estratégia de Lisboa (ver ponto seguinte).

4.12.1 Neste contexto, o Comité acolhe favoravelmente as **recomendações da Comissão <sup>(57)</sup>** (vide ponto 1.2), nomeadamente a de 13 de Setembro de 2006 sobre «O conhecimento em acção: uma estratégia alargada para a UE no domínio da inovação» e a de 12 de Outubro de 2006 intitulada «Uma

<sup>(54)</sup> Vide entre outros o parecer (JO C 65, de 17/03/2006).

<sup>(55)</sup> Segundo a proposta da Comissão que via a criação de um Instituto Europeu de Tecnologia (COM(2006) 604 final), entende-se por «Inovação», «o processo — e seus resultados — através do qual novas ideias dão resposta a exigências societárias ou económicas, gerando novos produtos, serviços ou modelos empresariais que são introduzidos, com êxito, num mercado existente ou são capazes de criar novos mercados.» No presente parecer exploratório o termo inovação toma o sentido de processos ou produtos técnico-científicos.

<sup>(56)</sup> Vide nota de rodapé 55 Como diz uma definição concisa em inglês: *Innovation is the successful exploitation of new ideas.*

<sup>(57)</sup> COM(2006) 502 final e COM(2006) 589 final (notas de rodapé 1 e 2).

Europa favorável à inovação», apoiando as tendências aí defendidas e precisando alguns aspectos. (A primeira comunicação refere-se ao relatório Aho <sup>(58)</sup>, que também é digno de apoio). O Comité reitera as propostas que apresentou <sup>(59)</sup> no que respeita a uma política de emprego inovadora.

## 5. O factor humano — capital humano — investigadores e engenheiros <sup>(60)</sup>

**5.1 Aspectos pessoais — Motivação.** O Comité faz referência a um seu parecer sobre esta matéria <sup>(61)</sup> e reitera com determinação a sua posição, segundo a qual o capital humano é o recurso mais sensível e mais valioso da investigação e do desenvolvimento. Por conseguinte, é essencial motivar os jovens dotados a optarem por um curso nas áreas científica ou técnica, proporcionando-lhes a melhor formação possível.

**5.2 Universidades e escolas superiores técnicas.** Os centros de formação têm um papel decisivo quando se trata de suprir as necessidades de investigadores e engenheiros de qualidade. É, portanto, essencial criar e manter em número suficiente universidades, sobretudo universidades técnicas, bem equipadas, atractivas e com um corpo docente excelente, em que haja uma relação estreita entre investigação e ensino <sup>(62)</sup>. Estes estabelecimentos de ensino têm de estar à altura de concorrer com as melhores universidades dos EUA ou de outros países não europeus e devendo tornar-se destinos atractivos para os melhores estudantes internacionais. Também aqui o IET poderia desempenhar um papel útil.

**5.3 Mobilidade.** Tendo em conta que, hoje em dia, a mobilidade dos jovens cientistas e engenheiros recém-graduados, dentro e fora da União Europeia, praticamente já faz parte da formação contínua exigida, importa satisfazer duas exigências:

**5.3.1 A mobilidade deve ser recompensada e não penalizada.** Infelizmente, já existem — ou estão a ser criadas <sup>(63)</sup> — inúmeras disposições em matéria tarifária, fiscal, de seguros e de regime de pensões que constituem entraves à mobilidade. Torna-se, pois, necessário analisar sistematicamente todos os aspectos/obstáculos para corrigir a situação. Por outro lado, há que considerar que as regras devem ser aplicáveis a todos os membros da família, o que se justifica por motivos de coesão familiar.

<sup>(58)</sup> Esko Aho / EUR 22005. <http://europa.eu.int/invest-in-research/>

<sup>(59)</sup> Por exemplo, «Flexissegurança: o caso da Dinamarca» (JO C 195, de 18/08/2006).

<sup>(60)</sup> Esta designação refere-se a ambos os sexos, portanto também a investigadoras e engenheiras.

<sup>(61)</sup> «Investigadores no Espaço Europeu da Investigação: Uma profissão, múltiplas carreiras» (JO C 110, de 30/04/2004).

<sup>(62)</sup> Uma maior interacção entre universidades e institutos de investigação não universitários poderia ser vantajosa, sobretudo no que se refere à utilização de equipamentos e infra-estruturas no quadro da articulação entre investigação e ensino, mas também à aquisição de novos conhecimentos nos estabelecimentos de ensino.

<sup>(63)</sup> Por exemplo, na Alemanha.

**5.3.2** A mobilidade não pode ser uma via de sentido único que conduza inevitavelmente à chamada «**fuga de talentos**». As perspectivas de êxito, dependentes do equipamento e do ambiente de trabalho, bem como os salários e as oportunidades de carreira dos investigadores e dos engenheiros, devem orientar-se pelos oferecidos nos países não europeus que mais concorrem com a Europa.

**5.4 Carreira.** A sociedade — representada pela política — assume a responsabilidade pela utilização o mais eficaz possível dos investimentos pessoais e institucionais numa sólida e complexa formação básica complementada por uma formação especializada avançada. Deve haver, portanto, a preocupação de proporcionar aos investigadores **carreiras adequadas** e atractivas com várias opções e saídas profissionais. Avaliado em termos económicos, o desemprego ou o emprego inadequado de investigadores e engenheiros qualificados constitui um desperdício de investimentos, com a agravante de ter um efeito dissuasivo na nova geração de elites, que optará por profissões em áreas não técnico-científicas ou irá procurar trabalho fora da Europa!

**5.4.1 Doutorandos.** Tendo em conta a duração necessária para a formação de um investigador ou engenheiro, que culmina num doutoramento, e considerando que uma tese nas áreas científica e técnica requer a capacidade de trabalhar de modo independente e um investimento profissional a tempo inteiro, torna-se indispensável reconhecer e recompensar estes esforços (como no caso dos engenheiros). Sob vários aspectos, é contra-productivo que, devido à **remuneração** insuficiente <sup>(64)</sup> auferida, precisamente os jovens investigadores mais dotados não tenham possibilidade de se tornarem financeiramente independentes **durante a fase de doutoramento**. Engenheiros e investigadores com formação académica completa já não são nem aprendizes, nem estagiários.

**5.4.2** Para o percurso profissional é importante desenvolver modelos atractivos (**Tenure-Track**), bem como saídas profissionais alternativas. Neste contexto, as considerações do ponto anterior são ainda mais pertinentes.

**5.4.3 Dar às pessoas as oportunidades certas.** Os três pilares do progresso e da inovação permanente são: motivação dos envolvidos, novos modelos sociais e métodos de gestão adequados. Trata-se de, tendo em conta as aptidões, as capacidades e a criatividade de cada um, proporcionar as melhores oportunidades para as pessoas — incluindo todos os colaboradores de uma empresa ou de um instituto de investigação — desenvolverem os seus talentos e terem iniciativa própria, e propiciar um ambiente social estimulante para o desenvolvimento dos seus potenciais criativos. Estas são questões importantes da política social e da investigação social, da política da família, da economia empresarial e, em geral, da cultura de gestão. Estas políticas passaram a reconhecer também a importância que um equilíbrio razoável entre vida profissional e vida familiar assume para a criatividade e a produtividade <sup>(65)</sup>.

<sup>(64)</sup> Vide a este respeito o parecer do JO C 110, de 30/04/2004.

<sup>(65)</sup> Vide o jornal alemão «Frankfurter Allgemeine Zeitung» N.º 257, de 4 de Novembro de 2005, C1.

5.5 **Ponte entre o meio académico e a indústria.** A melhor via de intercâmbio de conhecimento e de experiências são os especialistas nas várias áreas. Desde há muito tempo que se assiste a esforços para intensificar o intercâmbio de pessoas entre, por um lado, as universidades e os institutos de investigação e, por outro, a indústria. Apesar das dificuldades e dos obstáculos enfrentados, há que redobrar os esforços.

5.5.1 Infelizmente, tem sido quase impossível <sup>(66)</sup> ultrapassar as diversas barreiras existentes, como o **direito estabelecido por convenções colectivas, as modalidades de nomeação, os critérios de carreira**, etc. Conhecidos, no essencial, os problemas, deveria ser feita uma nova tentativa de intervenção, alterando os processos e eliminando os obstáculos colocados por convenções colectivas. No entanto, não se trata tão só de uma questão de convenções colectivas e de desigualdade de salários, mas trata-se também de uma questão de diferenças entre **cultura empresarial no meio académico e no meio industrial**. Embora algumas dessas diferenças sejam naturais, é importante intensificar consideravelmente o intercâmbio de pessoal e a cooperação. O Comité recomenda um novo exercício de

reflexão em torno desta importante questão que conduza a resultados positivos.

5.5.2 Para além dos aspectos técnico-financeiros, fiscais e de responsabilidade empresarial, dever-se-á dar especial destaque à mobilidade recíproca entre o meio académico e a economia. O Comité insiste na sua recomendação para se criar um **sistema de bolsas de estudo e de apoios** que promova uma **mobili-dade recíproca** (com garantia de regresso à instituição de origem) por tempo limitado (por exemplo, um a três anos) entre o sector industrial e as instituições de investigação científica, nos mesmos moldes do regime **sabático** académico. Tais medidas poderiam contribuir não só para um conhecimento e uma compreensão mais profundos da realidade de cada parte e para a promoção da transferência do conhecimento, mas também abrir possibilidades de intercâmbios a longo prazo. O Comité tem consciência de que o processo de regresso à instituição de origem não deixa de ser problemático para ambas as partes <sup>(67)</sup>, mas a seu ver as vantagens de um sistema de bolsas de estudo deste tipo justificam que se façam esforços para superar as dificuldades. Outra vantagem a considerar é a possibilidade de subida na carreira profissional.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(66)</sup> Vide, por exemplo, os artigos publicados na revista alemã «Forschung und Lehre» (sob a égide da associação de universidades alemãs; [www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de)) 4/06, pág. 208 e «Forschung und Lehre» 7/06, pág. 402.

<sup>(67)</sup> Vide, por exemplo, os artigos da rubrica «Beruf und Chance» (Emprego e Oportunidades) do jornal alemão «Frankfurter Allgemeine Zeitung» N.º 251, 28 de Outubro de 2006, C1.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à identificação dos comandos, avisadores e indicadores dos veículos a motor de duas ou três rodas» (versão codificada)**

COM(2006) 556 final — 2006/0175 (COD)

(2006/C 325/06)

Em 19 de Outubro de 2006, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu incumbir a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), designou relator-geral Jan SIMONS e adoptou, por 117 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 No contexto da Europa dos cidadãos é muito importante que a legislação comunitária seja compreensível e transparente. O Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros e a Comissão referiram a necessidade de codificar frequentemente textos modificados. Celebraram um Acordo Interinstitucional sobre

um método de trabalho acelerado. Da codificação não pode resultar qualquer alteração de fundo nos actos que dela são objecto.

1.2 A proposta da Comissão em apreço satisfaz o objectivo e as normas da codificação. O CESE manifesta a sua concordância.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Para um sector vitivinícola europeu sustentável**

COM(2006) 319 *final*

(2006/C 325/07)

Em 22 de Junho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no 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 Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 8 de Novembro de 2006, tendo sido relator Adalbert KIENLE.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 107 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Resumo das conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente o relatório da Comissão Europeia sobre a reforma da organização comum do mercado do vinho. O Comité considera particularmente positivo que a Comissão tenha decidido manter uma OCM específica para o vinho, no âmbito da qual poderá ser seguida a opção «Reforma em profundidade».

1.2 Uma vez que os vinhos europeus têm vindo a perder terreno quer no mercado interno quer nos mercados de exportação mais importantes contra vinhos de países terceiros, sobretudo do Novo Mundo, torna-se urgente alterar o enquadramento jurídico a fim de melhorar a competitividade dos vinhos europeus e recuperar os mercados perdidos. O CESE exorta a Comissão a ter em melhor conta a posição do mercado europeu do vinho como líder do mercado mundial na reforma da OCM do vinho, e em particular na regulamentação do comércio externo.

1.3 O CESE remete para o seu parecer de 27-28 de Janeiro de 1999 <sup>(1)</sup>, no qual considerou insuficientes as propostas de reforma então apresentadas pela Comissão Europeia. Muitas das recomendações então expandidas — nomeadamente em matéria de competitividade, medidas de intervenção, tomada em consideração das especificidades regionais e informação — são hoje mais actuais do que nunca. O Comité salienta que o vinho e a viticultura constituem um elemento integrante da cultura e do modo de vida europeus. A cultura do vinho é determinante, em muitas regiões vinícolas europeias, para o ambiente social e económico.

1.4 Por esse motivo, o Comité defende que a reforma tenha em conta não só os efeitos económicos como também as consequências para o emprego, a vida social, o ambiente (em particular através dos programas de arranque), a protecção dos consumidores, a saúde e o ambiente.

1.5 O CESE recorda que a vitivinicultura é a actividade de um milhão e meio de sobretudo pequenas empresas familiares na União Europeia e dá emprego, pelo menos sazonal, a mais

de dois milhões e meio de trabalhadores. É por isso que o Comité entende que a reforma deve dar prioridade a medidas que também contribuam para aumentar os rendimentos dos produtores e as possibilidades de emprego na vitivinicultura europeia.

1.6 O CESE aplaude a proposta da Comissão de criar uma dotação nacional para cada Estado-Membro produtor de vinho, que permite uma maior consideração pelas diferenças regionais e uma aplicação mais consequente da subsidiariedade. A repartição dos montantes da dotação nacional deve fazer-se em função das superfícies vitícolas, como sucede no caso da reestruturação. O CESE defende que estes princípios sejam aplicados na repartição das ajudas entre o nível comunitário e as medidas no âmbito da dotação nacional e rejeita todas as propostas que tendam a uma renacionalização da política vitivinícola.

1.7 O CESE convida a Comissão a propor medidas concretas em matéria de informação aos consumidores e de promoção no mercado interno e nos mercados de exportação.

## 2. Considerações e propostas da Comissão

### *Objectivos da reforma*

2.1 Como objectivos da reforma, a Comissão cita o aumento da competitividade, o reforço da imagem dos vinhos europeus, a recuperação das partes de mercado perdidas e a conquista de novas, regras tão simples quanto possível e a valorização do papel social e político das regiões vinícolas.

2.1.1 A Comissão refere como objectivo adicional a restauração do equilíbrio do mercado, para o que prevê medidas específicas, como por exemplo o arranque de grande parte das vinhas.

### *A OCM do vinho hoje*

2.2 No seu relatório, a Comissão analisa a situação actual do mercado, descreve problemas com a actual OCM e propõe medidas correspondentes.

<sup>(1)</sup> JO C 101 de 12.4.99, pp. 60-64).

#### Quatro opções

2.3 A Comissão contemplou quatro opções possíveis para a reforma da COM do vinho na UE:

- Manutenção do *statu quo* com eventuais adaptações menores,
- Reforma segundo os princípios da reforma da PAC,
- Desregulamentação do mercado vitivinícola,
- Reforma em profundidade da OCM do vinho.

2.3.1 Com base na sua análise, a Comissão conclui que dessas quatro opções é a reforma em profundidade a que oferece as maiores vantagens e que é necessário manter uma OCM específica para o sector do vinho.

#### Reforma em profundidade da OCM do vinho

2.4 A Comissão propõe alternativamente uma reforma numa só fase ou em duas fases. No primeiro caso, a regulamentação da produção será imediatamente (ou até 1.8.2010) abolida sem período de transição. No segundo caso, será levada a cabo uma acção de arranque antes da abrogação da regulamentação de produção, a fim de permitir uma adaptação estrutural.

#### Supressão dos instrumentos de mercado e introdução de medidas mais voltadas para o futuro

2.5 A Comissão propõe que sejam imediatamente suprimidas as seguintes medidas:

- o apoio à destilação de subprodutos,
- a destilação de vinhos de mesa e a destilação de crise,
- o apoio à armazenagem privada,
- a ajuda aos mostos para enriquecimento de vinho ou fabrico de sumos de uva.

#### Dotação nacional

2.6 A Comissão propõe que a cada país produtor de vinho seja conferida uma dotação nacional calculada de acordo com critérios objectivos. Com esta dotação, cada país financiará, de entre um pacote de medidas proposto, as medidas mais adequadas à sua situação.

#### Desenvolvimento rural

2.7 A Comissão propõe que muitas das medidas de reconversão e reestruturação sejam executadas no âmbito do desenvolvimento rural e que para esse efeito se efectue uma transferência de dotações do orçamento especificamente consagrado ao sector vitivinícola no segundo pilar.

#### Política de qualidade/indicações geográficas

2.8 A Comissão preconiza uma reformulação completa do actual quadro regulamentar em matéria de qualidade, para reforçar a conformidade da política de qualidade da União com as regras internacionais, e sobretudo com o Acordo TRIP.

#### Práticas enológicas

2.9 A Comissão propugna a liberalização das práticas enológicas, sem prejuízo da observância das regras da Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV).

#### Enriquecimento

2.10 A Comissão propõe a proibição do enriquecimento com sacarose e a supressão das ajudas para a aplicação de concentrados de mosto, bem como limites mais severos para o enriquecimento nas regiões vitícolas do norte.

#### Rotulagem

2.11 A Comissão propõe uma simplificação das regras de rotulagem, pela instauração de um quadro jurídico único, aplicável ao conjunto das diferentes categorias de vinhos e às menções correspondentes.

#### Promoção e informação

2.12 A Comissão propõe-se prosseguir com determinação uma política responsável de promoção e de informação. Todas as possibilidades previstas na legislação em vigor serão aproveitadas.

#### Ambiente

2.13 A Comissão propõe-se assegurar que a reforma do regime vitivinícola melhore os impactos ambientais da viticultura e da produção de vinho.

#### OCM

2.14 A Comissão salienta que a nova OCM é compatível com as normas da OMC. Dessa forma, a Comissão associa a supressão das actuais medidas de intervenção com a autorização da produção na UE de vinhos a partir de mostos importados e a mistura de vinhos de países terceiros com vinhos da UE.

### 3. Observações na generalidade

#### Objectivos da reforma

3.1 O CESE apoia de uma forma geral os objectivos referidos pela Comissão, mas considera necessárias algumas modificações.

3.1.1 O CESE recorda os objectivos que identificara no seu anterior parecer:

- Melhoria da competitividade do sector a longo prazo,
- Supressão das medidas de intervenção que promovem artificialmente uma produção excessiva,
- Tomada em consideração das diferenças regionais,
- Informação sobre as vantagens do consumo moderado.

3.1.2 O CESE julga necessário rever em profundidade se o objectivo do equilíbrio do mercado continua a ser possível num mercado de vinho globalizado e após a supressão das protecções contra a concorrência externa.

3.1.3 É por isso que deve ser dada prioridade ao reforço da competitividade dos produtores europeus. Importa reforçar a Europa como «praça» económica, apoiar os esforços no sentido de melhorar a qualidade e estar mais atento à evolução dos mercados e às preferências dos consumidores.

3.1.4 Igualmente necessário é que os objectivos económicos sejam concretizados e acrescidos de objectivos sociais e da política de emprego. Deve ser dada prioridade à melhoria dos rendimentos dos produtores de vinho, assim como às oportunidades de desenvolvimento dos jovens produtores. Há igualmente que ter em conta as possibilidades de criação de postos de trabalho, quer a tempo inteiro quer para trabalhadores sazonais, e que melhorar as condições salariais.

3.1.5 O CESE tem reservas quanto à transferência de competências do Conselho para a Comissão, nomeadamente no que concerne à autorização de novas práticas enológicas, dado que a Comissão não defendeu de forma conveniente os interesses dos produtores europeus na negociação dos acordos bilaterais.

3.1.6 O CESE entende que os recursos financeiros actualmente disponíveis devem ser aumentados atendendo à adesão próxima de dois novos países produtores à UE.

#### *A OCM do vinho hoje — Análise retrospectiva*

3.2 O CESE recomenda uma revisão profunda da análise da Comissão e das medidas nela baseadas, por essa análise ser questionada pelos intervenientes do mercado e por organizações independentes.

3.2.1 O Comité é favorável a um acompanhamento melhor e mais abrangente do mercado do vinho a fim de coligir dados de maior qualidade sobre a produção, o comércio e o consumo para a OIV. Os dados globais usados até à data são úteis mas insuficientes. Igualmente importantes são informações actualizadas sobre alterações das estruturas de produção, das vias de comercialização e do comportamento dos consumidores.

3.2.2 A asserção da Comissão de que há cada vez mais excedentes estruturais deve ser averiguada. O Comité recorda que o aumento das existências é de louvar, nomeadamente no interesse de um aumento da produção de vinhos de qualidade.

#### *Quatro opções*

3.3 O CESE reserva-se a oportunidade de analisar mais detidamente as quatro opções, mas concorda, em primeira análise, com a selecção feita. Contudo, a opção «Reforma em profundidade» terá ainda de ser revista.

3.3.1 O Comité considera particularmente positivo que a Comissão tenha decidido manter uma OCM específica para o vinho. Todos os aspectos da organização do mercado, desde a produção ao consumo, e sobretudo as medidas de protecção dos consumidores, da protecção da saúde e da informação aos consumidores, devem ser tidos em conta no quadro da organização comum do mercado do vinho.

#### *Reforma em profundidade*

3.4 O CESE considera que a nova OCM do vinho deve entrar em vigor em 2008. Contudo, julga necessário um período de transição para permitir às empresas do sector, quando necessário, uma adaptação gradual às novas condições.

3.4.1 Em primeira análise, o CESE é totalmente contra a afectação de mais de um terço dos meios disponíveis a um programa de arranque, o que impede que esses recursos possam ser usados para medidas de mercado e de promoção da competitividade. Contudo, o Comité reconhece o valor do arranque enquanto instrumento da organização do mercado (cf. infra) que deve ser proposto às regiões vitícolas como medida voluntária no âmbito do quadro global comunitário.

3.4.2 O CESE opõe-se a qualquer liberalização total das regras de plantação, que poderia comprometer os objectivos económicos, sociais, ambientais e paisagísticos da reforma da OCM do vinho. Não pode aceitar-se uma transposição da viticultura de paisagens culturais tradicionais para regiões mais fáceis de explorar. Se a actual regulamentação da produção, com a consequente interdição de novas plantações, não puder ser mantida, haverá que criar um sistema de autorizações que permita às regiões vitícolas aplicar regras de produção consentâneas com os objectivos da organização comum do mercado do vinho.

3.4.3 O CESE lastima que a Comissão não preveja, na sua reforma em profundidade, quaisquer medidas tendentes a assegurar o seu objectivo declarado de recuperação de partes do mercado. Não são propostos instrumentos ou medidas que permitam concretizar esses objectivos tão louváveis.

#### *Supressão dos instrumentos de mercado e introdução de medidas mais voltadas para o futuro*

3.5 O CESE recorda o seu anterior apelo à supressão das medidas de intervenção enquanto forma artificial de promoção e louva as propostas tendentes a esse objectivo.

3.5.1 O CESE recomenda que o arranque seja proposto pelas regiões vitícolas aos produtores que pretendam abandonar ou reduzir a sua produção como medida voluntária enquanto parte de um programa estrutural com uma dimensão social.

3.5.2 O CESE considera inaceitável uma supressão imediata das medidas de intervenção. Assim, recomenda que na fase de transição 2008-2010, no quadro da dotação nacional,

- a destilação para produção de bebidas espirituosas (actual art. 29.º) e
- o apoio à armazenagem privada (actual art. 24.º e ss.)

continuem a ser possíveis.

3.5.3 O CESE considera indispensável que se mantenha a obrigação de destilação dos subprodutos para garantir a qualidade das produções vinícolas e evitar possíveis abusos.

3.5.4 O Comité considera que as dotações nacionais devem incluir medidas de prevenção de crises baseadas na co-responsabilidade dos produtores.

3.5.5 O Comité julga necessária a introdução de novos instrumentos orientados para o futuro a fim de alcançar os objectivos propostos. Entre esses instrumentos podem referir-se:

- Um acompanhamento mais cuidadoso do mercado,
- Programas de informação para o mercado interno, para informar os consumidores sobre as vantagens do consumo moderado e prevenir o abuso,
- A introdução de um programa de incentivo às exportações,
- Programas de informação para os consumidores em países terceiros e
- Programas de investigação, incluindo em colaboração com países terceiros.

3.5.6 O CESE salienta que os instrumentos da organização do mercado devem beneficiar antes de mais aqueles que pretendem desenvolver a vitivinicultura na Europa, e não os que a abandonam por qualquer razão.

#### *Dotação nacional*

3.6 O CESE aplaude esta proposta, que corresponde aos seus apelos a uma maior consideração pelas diferenças regionais e a uma aplicação mais consequente da subsidiariedade no sector do vinho. Não obstante, há que preservar um quadro comunitário coerente e suficiente, a fim de evitar a renacionalização e conservar o carácter europeu do sector vitivinícola da Europa.

3.6.1 O CESE defendera já em anterior parecer (CES 68/99) que deve competir aos Estados-Membros decidir que medidas seleccionar do programa de reconversão para as suas regiões vitivinícolas. As organizações de produtores, as associações de profissionais e as instituições do sector devem desempenhar um papel importante nessa selecção.

3.6.2 O CESE recorda que já apelara à criação de um programa específico de promoção das regiões vitícolas mais desfavorecidas, como por exemplo as zonas declivosas. Deve-

riam ser também beneficiárias desse programa as áreas com condições climáticas extremas.

3.6.3 O CESE é partidário de um catálogo de medidas abrangente, muito mais completo do que os exemplos dados pela Comissão. O Comité remete para o seu parecer CES 68/99, no qual preconizara já um alargamento considerável do programa de promoção da enologia e da comercialização.

3.6.4 O CESE considera ainda que as dotações nacionais devem financiar medidas consistentes entre si e integradas para permitir o máximo de eficácia. Por conseguinte, estas medidas deverão ser integradas em planos de sector a partir da vinha para, através da transformação, chegar à comercialização do produto. Deverão ainda ser financiadas medidas que permitam aos produtores uma gestão co-responsável do potencial e a valorização de mercados alternativos. O CESE é da opinião que os actores centrais responsáveis pela gestão de tais planos devem ser as organizações de produtores de vinho.

3.6.5 A repartição dos montantes da dotação nacional deve fazer-se em função das superfícies vitícolas, como sucede no caso da reestruturação. No período de transição devem prever-se dotações suficientes para substituir os mecanismos de mercado a suprimir gradualmente, para que as empresas ainda beneficiárias das medidas de apoio possam adaptar-se às novas condições.

3.6.6 Os instrumentos da dotação nacional devem ser definidos na organização comum do mercado comunitário do vinho. Cabe aos Estados-Membros, no âmbito da proporção do orçamento que lhes é atribuída em função da sua superfície vitícola, fazer uma selecção com vista a tornar o seu sector vitivinícola mais competitivo. Os programas deverão ser comunicados a Bruxelas. A responsabilidade pela sua boa execução cabe aos Estados-Membros.

3.6.7 O Comité propõe a seguinte distribuição dos instrumentos de promoção entre as medidas comunitárias e as medidas no quadro da dotação nacional:

#### 3.6.7.1 Medidas comunitárias:

- Acompanhamento do mercado europeu,
- Programas de informação dos consumidores à escala europeia e nos mercados de exportação,
- Programas de exportação para países terceiros,
- Programas de investigação.

#### 3.6.7.2 Dotação nacional:

- Ajudas à utilização de mostos para enriquecimento,
- Destilação nos termos do artigo 29.º (2008-2010),
- Ajudas à destilação dos subprodutos (2008-2010),

- Medidas de arranque definitivo ou temporário,
- Ajudas directas por superfície,
- Vindima verde,
- Ajudas à produção de sumo de uva,
- Reestruturação e reaproveitamento das superfícies vitícolas,
- Medidas de melhoria das estruturas de recolha e comercialização (por exemplo, uma rede integrada de empresas e de associações de empresas),
- Programas de informação para os consumidores no mercado interno,
- Medidas de melhoria da qualidade,
- Programas para as regiões desfavorecidas, como as zonas declivosas e as regiões com condições climáticas extremas,
- Gestão de crises (prevenção e gestão de crises, fundos de garantia).

#### *Desenvolvimento rural*

3.7 O Comité destacou já em vários pareceres a importância do 2.º pilar para o desenvolvimento futuro do meio rural, que inclui igualmente as zonas vitícolas europeias.

3.7.1 À luz deste objectivo de base, e a fim de resolver os problemas específicos do sector do vinho, o CESE defende que as medidas propostas no quadro da reforma da OCM do vinho sejam financiadas na totalidade pelo orçamento para o sector. Esse orçamento não deve, por isso mesmo, ver-se reduzido nem por cortes nem por transferências de dotações.

#### *Política de qualidade/indicações geográficas*

3.8 Uma vez que estas propostas revestem uma importância particular e implicarão em última análise a supressão do actual sistema de qualidade, o CESE aguarda com expectativa o modelo de simulação da Comissão para saber de que forma as propostas de repercutirão nos objectivos da reforma da OCM de maior competitividade, promoção da qualidade e protecção dos consumidores.

3.8.1 O CESE entende que conviria aplicar efectivamente as regras vigentes do Acordo TRIP, nomeadamente no que respeita à introdução de um registo para protecção das indicações de origem, antes de se discutir sobre a alteração do actual sistema europeu de qualidade.

#### *Práticas enológicas*

3.9 No entender do CESE, as propostas contêm contradições que devem ser corrigidas.

3.9.1 Para o Comité, é indispensável uma definição internacionalmente aceite do vinho como produto, o que requer igualmente a delimitação das práticas enológicas reconhecidas.

3.9.2 A autorização de quaisquer práticas reconhecidas em qualquer parte do mundo contradiz o alinhamento pelas normas da OIV.

3.9.3 O CESE defende que o alinhamento das práticas enológicas com as normas da OIV seja integrado de forma mais consequente na orientação estratégica dos acordos de comércio bilaterais e internacionais.

3.9.4 O CESE é contra a proposta de autorizar a produção de vinhos europeus a partir de mostos ou concentrados de mosto importados ou o corte de produtos de países terceiros com produtos europeus.

#### *Enriquecimento*

3.10 No seu parecer de 1999, o CESE apelou a que fossem tidas em consideração as diferentes condições de localização, de clima e de precipitação na União Europeia. O Comité recorda que esta é uma questão altamente sensível que não pode levar à divisão do sector vitivinícola europeu ou a uma rejeição das reformas.

3.10.1 O CESE avalia pois as propostas da Comissão à luz do seu anterior parecer, da análise levada a cabo pela Comissão, da proposta de liberalização das práticas enológicas, do reconhecimento dessas práticas em acordos bilaterais e dos objectivos da reforma, e em particular o reforço da competitividade e a diminuição dos custos de produção. Tendo considerado os prós e os contras da proposta da Comissão, o Comité é favorável a uma prolongação do essencial das normas aplicáveis em matéria de utilização de sacarose e das ajudas aos concentrados de mosto.

#### *Rotulagem*

3.11 O CESE julga extremamente complexas as propostas e aguarda que a Comissão apresente uma simulação exacta das consequências das alterações que propõe.

3.11.1 O CESE recorda que o direito de apelação só recentemente, e após anos de discussões, foi alterado. A Comissão deveria explicitar os novos pontos de vista que não tenham sido tidos em conta no debate recentemente concluído.

3.11.2 O Comité louva a simplificação das regras de rotulagem quando esta permite uma melhor informação dos consumidores. A simplificação não deve, porém, levar a um aumento do risco de distorções da concorrência ou a que os consumidores sejam induzidos em erro, provocando uma vaga de processos judiciais. Nesta continuidade, haverá que analisar melhor a proposta da Comissão de indicar facultativamente a casta e o ano da colheita para os vinhos de mesa simples, que devem satisfazer critérios menos severos que os vinhos de qualidade.

3.11.3 O CESE faz notar que numa União Europeia cada vez mais alargada são também mais numerosas as línguas faladas, o que poderá entrar o comércio, como é já o caso com a necessidade de indicar a presença de sulfitos. Conviria, por isso, prever a possibilidade de utilizar símbolos universalmente reconhecíveis para as indicações obrigatórias no rótulo (como p. ex., os ingredientes).

#### *Promoção e informação*

3.12 No parecer CES 68/99, o CESE apelara já a que as informações sobre as vantagens para a saúde do consumo moderado do vinho e sobre os riscos do consumo excessivo constituíssem um elemento importante da OCM do vinho.

3.12.1 Dado que as propostas da Comissão são bastante vagas, o CESE convida a Comissão a propor medidas concretas em matéria de informação aos consumidores e de promoção no mercado interno e nos mercados de exportação que vão mais além do que as medidas insuficientes previstas no quadro em vigor e que permitam recuperar ou desenvolver partes do mercado.

3.12.2 Para tal, deverá dar-se a devida prioridade à promoção das vantagens do consumo moderado de vinho enquanto parte de uma alimentação saudável e de um estilo de vida moderno.

3.12.3 Há que pôr cobro ao agravamento do défice comercial com países terceiros e corrigi-lo através de medidas de apoio às exportações.

#### *Ambiente*

3.13 O CESE defendera já, no seu parecer de 1999, uma abordagem mais global.

3.13.1 As regiões vinícolas constituem em regras paisagens culturais únicas, que os viticultores devem preservar através de formas de exploração compatíveis com o ambiente. A cultura do vinho é essencial para a cultura de regiões inteiras, e dela depende a sua sobrevivência económica, social e cultural.

3.13.2 Qualquer reforma deve, por isso, dar a devida atenção ao ambiente, o tecido social, as infra-estruturas, a economia e a qualidade de vida.

#### *OCM*

3.14 No seu parecer 68/99, o CESE opusera-se já ao corte de importações de países terceiros com produtos da UE e à produção de vinhos na UE a partir de produtos de países terceiros devido às desvantagens que daí adviriam para os produtores europeus e aos riscos de práticas abusivas para os consumidores. O CESE lastimou nessa ocasião que a Comissão não tivesse apresentado propostas no sentido de reforçar a competitividade no comércio internacional, e sobretudo nos mercados de exportação. O Comité reitera agora esta crítica face à iminente reforma da OCM do vinho.

3.14.1 À luz dos seus trabalhos anteriores, o CESE exorta a Comissão a ter em melhor conta a posição do mercado europeu do vinho como líder do mercado mundial na reforma da OCM do vinho, e em particular na regulamentação do comércio externo.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu,  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)»**

COM(2006) 237 final — 2006/0082 (CNS)

(2006/C 325/08)

Em 13 de Julho de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º e do n.º 2 do artigo 299.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 de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 8 de Novembro de 2006, tendo sido relator Adalbert KIENLE.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Resumo das conclusões e recomendações

1.1 Na opinião do CESE, a proposta que visa alterar dois artigos do Regulamento FEADER é uma consequência lógica da Decisão do Conselho Europeu sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013. A afectação dos fundos de coesão aos Estados-Membros em função do seu poder económico é uma medida razoável. Face à situação descrita, o regime de excepção que isenta Portugal do requisito de co-financiamento é aceitável.

1.2 A proposta da Comissão também proporciona ao CESE uma oportunidade de reflexão crítica sobre a decisão do Conselho Europeu de efectuar cortes nos fundos FEADER e sobre as derrogações de que beneficiam alguns Estados-Membros no que diz respeito aos montantes atribuídos ao desenvolvimento rural e à sua distribuição.

## 2. Observações preliminares

### 2.1 Quadro financeiro comunitário para o período 2007-2013

2.1.1 Em 19 de Dezembro de 2005, após um processo de negociações que se arrastou por alguns meses, os chefes de Estado e de Governo da UE chegaram a acordo quanto a um quadro financeiro comunitário para o período de 2007 a 2013. Este compromisso, traduzido no Acordo Interinstitucional, de 14 de Junho de 2006, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia, continha, para além das dotações para cada rubrica, toda uma série de regulamentações.

### 2.2 Actual base jurídica do regulamento FEADER

2.2.1 Alguns dos acordos dizem respeito ao apoio ao desenvolvimento rural, que é objecto do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

2.2.2 A Comissão propõe agora incorporar o teor dos acordos alcançados em Dezembro de 2005 no texto do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 (Regulamento FEADER). A proposta de regulamento da Comissão visa, portanto, introduzir altera-

ções ao Regulamento FEADER destinadas a adequar o conteúdo do regulamento ao texto do acordo sobre o quadro financeiro estabelecido em Dezembro de 2005, no intuito de eliminar uma série de passagens que se contradizem.

## 3. Conteúdo da proposta da Comissão

### 3.1 Objectivo da proposta da Comissão

3.1.1 A Comissão Europeia pretende com a proposta em análise assegurar a conformidade entre a Decisão do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013, de 19 de Dezembro de 2005, e o Regulamento FEADER. Nesse sentido, propõe-se a alteração de dois artigos do Regulamento FEADER, nomeadamente os artigos 69.º (n.º 6) e 70.º.

### 3.2 Fixação do limite máximo das dotações provenientes dos fundos de coesão

3.2.1 O Regulamento FEADER, na sua redacção actual, preceitua que as dotações anuais atribuídas a qualquer Estado-Membro provenientes dos fundos de coesão (incluindo os recursos financeiros provenientes do FEADER) não sejam superiores a 4 % do PIB desse Estado-Membro (Regulamento FEADER, n.º 6 do artigo 69.º). Na Decisão do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras para 2007-2013 (Ponto 40) a taxa anual de transferência de fundos de coesão a aplicar a cada Estado-Membro, em função do RNB (rendimento nacional bruto) médio *per capita*, é limitada a 3,2398 % e 3,7893 % do respectivo PIB.

### 3.3 Regras para a fixação do limite máximo das dotações provenientes dos fundos de coesão

3.3.1 A Decisão do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013 define outras regras técnicas nesta matéria. Assim, o limite máximo de transferência sofrerá uma redução de 0,09 pontos percentuais do PIB por cada aumento de 5 pontos percentuais do RNB médio *per capita* em 2001-2003 em relação à média da UE-25.

3.3.2 Está prevista uma revisão desse montante em 2010. Se se verificar, em 2010, que o PIB cumulado de qualquer Estado-Membro para o período 2007–2009 divergiu em mais de  $\pm 5\%$  do PIB cumulado calculado, designadamente em consequência de alterações da taxa de câmbio, os montantes afectados no período em questão a esse Estado-Membro serão ajustados em conformidade. No entanto, o efeito líquido total, positivo ou negativo, desses ajustamentos não poderá exceder 3 000 milhões de euros.

3.3.3 São ainda previstas regras para reflectir correctamente o valor do zloti polaco.

#### 3.4 Portugal parcialmente isento da obrigação de co-financiamento

3.4.1 De acordo com o artigo 70.º do Regulamento FEADER, o apoio é atribuído sob a forma de subsídio e fica sujeito ao requisito de co-financiamento nacional (em montantes variáveis). Todavia, no Acordo Financeiro de Dezembro de 2005, são afectados a Portugal no quadro do desenvolvimento rural 320 milhões de euros, que não ficam sujeitos ao requisito de co-financiamento nacional. A proposta da Comissão visa agora inserir esta isenção concedida a Portugal no artigo 70.º do actual regulamento FEADER. O n.º 4 deste artigo prevê uma derrogação a favor das regiões ultraperiféricas e das ilhas menores do mar Egeu, ou seja, a contribuição do FEADER pode ser aumentada até 85 %. Ora, a derrogação segundo a qual os 320 milhões de euros afectados a Portugal não ficam sujeitos ao requisito de co-financiamento nacional deve constar do mesmo número.

## 4. Observações na generalidade

### 4.1 Necessidade de assegurar a coerência entre as bases jurídicas

4.1.1 O CESE salienta que é absolutamente necessário assegurar a coerência entre as bases jurídicas. A proposta da Comissão que visa alterar o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) é a sequência lógica da Decisão do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013. As formulações contidas na proposta da Comissão correspondem às decisões do Conselho de Dezembro de 2005 e enquadram-se na estrutura do Regulamento FEADER.

### 4.2 Possibilidade de avaliar o teor da Decisão do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras

4.2.1 A proposta de regulamento proporciona ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia, bem como ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, oportunidade de se pronunciarem sobre o teor das decisões do Conselho sobre as Perspectivas Financeiras, se estas ainda não figurarem no Acordo Interinstitucional.

### 4.3 Reforçar a política de coesão da UE

4.3.1 O CESE sempre apoiou os objectivos de coesão, ou seja, reforçar a coesão económica e social na UE e reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões. De acordo com o «Objectivo da Convergência», enquanto elemento importante da política de coesão, é necessário promover condições e factores de crescimento favoráveis às regiões e aos Estados-

-Membros menos desenvolvidos para que haja uma aproximação à média da UE.

4.3.2 O CESE chama a atenção para o facto de a política de coesão se processar através de fundos (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — FEDER, Fundo Social Europeu — FSE, Fundo de Coesão), cujos recursos são atribuídos em função do poder económico e da situação de cada região. As regiões com um PIB regional inferior a 75 % da média comunitária são elegíveis a título do objectivo «Convergência», enquanto que as restantes regiões beneficiam de apoio no âmbito do objectivo «Competitividade regional e emprego». Na UE a 25, há 86 regiões elegíveis a título do Objectivo da Convergência espalhadas por 18 Estados-Membros. As regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência situam-se não só em 9 dos novos 10 Estados-Membros (excepto Chipre), como também na Alemanha, na França, no Reino Unido, em Portugal, na Bélgica, na Áustria, na Grécia e em Itália.

4.3.3 O CESE acolhe favoravelmente as regras segundo as quais o limite máximo para a afectação dos fundos de coesão a um Estado-Membro é determinado em função do poder económico desse país. Estabelecer uma diferenciação em vez de um limite máximo global de 4 % vai ao encontro da ideia da convergência e permite estruturar o apoio de modo a atribuir recursos financeiros relativamente mais elevados aos Estados-Membros menos desenvolvidos. Posto isto, faz sentido fixar o limite máximo em função do poder económico de um país.

### 4.4 Adequação na definição dos montantes para o desenvolvimento rural

4.4.1 Na opinião do CESE, o «segundo pilar» da Política Agrícola Comum, o apoio ao desenvolvimento rural, é uma política extremamente importante que, com razão, tem vindo e continuará a ganhar cada vez mais significado. Esta opinião é igualmente partilhada pela Comissão e pelos Estados-Membros, cujas afirmações não passam, no entanto, de meras declarações de intenção política que não se traduzem numa correspondente atribuição de dotações financeiras ao «segundo pilar» no período 2007-2013. O CESE tem uma visão extremamente crítica da questão e pronunciar-se-á oportunamente sobre esta problemática.

4.4.2 Nas negociações sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013, vários Estados-Membros conseguiram obter derrogações no que diz respeito aos montantes atribuídos ao desenvolvimento rural e à sua distribuição. Dos 69 750 milhões de euros destinados ao desenvolvimento das zonas rurais foram atribuídos 4 070 milhões a oito países. A Áustria recebeu 1 350 milhões de euros, a Suécia 820 milhões de euros, a Irlanda e a Itália 500 milhões de euros, respectivamente, a Finlândia 460 milhões de euros, Portugal 320 milhões de euros, a França 100 milhões de euros e o Luxemburgo 20 milhões de euros. O CESE nota que esta atribuição imprevista de recursos financeiros é uma concessão política e também a expressão do empenho e significado do desenvolvimento rural para esses Estados. Uma tal negociação de apoios financeiros adicionais é sempre problemática e o CESE alerta para o perigo de uma desagregação da política de desenvolvimento rural devido a dotações desiguais e diferentes níveis de empenho dos Estados-Membros.

4.4.3 O CESE, reconhecendo a situação difícil de Portugal, já exposta no relatório da Comissão Europeia sobre a situação da agricultura portuguesa (COM(2003) 359 final, de 19 de Junho de 2003), aceita o acordo do Conselho de isentar Portugal do requisito de co-financiamento para o montante de 320 milhões

de euros. O princípio do co-financiamento de montantes para o desenvolvimento rural é correcto, mas não é um dogma. O CESE continuará a analisar, de forma crítica, os casos específicos de co-financiamento (montantes das dotações e configuração) e quaisquer derrogações acordadas em relação a este princípio.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º .../... relativo às alegações nutricionais e de saúde dos alimentos»**

COM(2006) 607 final — 2006/0195 COD

(2006/C 325/09)

Em 10 de Novembro, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 25 de Outubro de 2006, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente de elaborar os trabalhos do Comité sobre a matéria.

Dada a urgência, na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu designou relator-geral **P. GKOFAS** e adoptou, por 110 votos a favor, 3 contra e 16 abstenções, o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão de alterar o artigo 25.º do regulamento referente às alegações, que define os procedimentos a seguir pelo Comité na adopção das medidas necessárias à aplicação do regulamento.

1.2 O CESE aprova a inclusão dos n.ºs 3 e 4 no artigo 25.º, pois determinam a aplicação de um novo procedimento de regulamentação com controlo que deve ser seguido para as medidas de âmbito geral que se destinem a alterar elementos não essenciais do regulamento referente às alegações. Esta alteração é necessária para completar o procedimento em questão.

1.3 O CESE concorda com a aplicação do novo procedimento de regulamentação com controlo aos artigos pertinentes do regulamento referente às alegações, pois o novo procedimento é mais claro e eficaz do que o anterior.

1.4 O CESE considera que o regulamento referente às alegações, que abrange as alegações nutricionais e de saúde utilizadas

na rotulagem, apresentação e publicidade dos alimentos, deve ser aplicado imediatamente. Neste contexto, o CESE sublinha a importância de garantir que a aplicação do novo procedimento de regulamentação com controlo aos artigos pertinentes do regulamento referente às alegações não envolve procedimentos demasiado morosos que podem impedir a aplicação eficaz e oportuna do regulamento.

1.5 O CESE assinala que, no futuro, a Comissão deve simplificar o quadro regulamentar aplicável à segurança alimentar e à defesa dos consumidores. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de rever e actualizar a legislação comunitária existente sobre a rotulagem dos alimentos <sup>(1)</sup> e salienta a importância de simplificar e clarificar as disposições em vigor sobre rotulagem no contexto de uma melhor regulamentação.

1.6 O CESE acolhe favoravelmente a introdução de um quadro regulamentar europeu que tanto serve os interesses da defesa dos consumidores como promove a harmonização e o funcionamento eficiente do mercado interno.

<sup>(1)</sup> As condições gerais para a rotulagem dos alimentos estão definidas em legislação horizontal (Directiva 2000/13/CE e textos relacionados), datando a maior parte de 1978. A legislação vertical inclui outras disposições específicas.

## 2. Introdução

2.1 O Conselho solicitou ao CESE a elaboração de parecer sobre a proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às alegações nutricionais e de saúde dos alimentos (regulamento relativo às alegações <sup>(2)</sup>), com o intuito de o adaptar à nova Decisão 2006/512/CE do Conselho que altera a Decisão 1999/468/CE (decisão sobre comitologia) do Conselho que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão. A Decisão 2006/512/CE do Conselho introduziu um novo procedimento de comitologia denominado «procedimento de regulamentação com controlo» na Decisão 1999/468/CE, pois esta última definia apenas um número limitado de procedimentos para o exercício dessas competências.

2.2 O regulamento referente às alegações, que abrange as alegações nutricionais e de saúde utilizadas na rotulagem, apresentação e publicidade dos alimentos, remete para o procedimento de regulamentação ao pôr em prática as competências que lhe são conferidas pela Comissão, pelo que deve ser adaptado, quando necessário, ao novo procedimento de regulamentação com controlo, como estabelecido na Decisão 1999/468/CE do Conselho.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE aprova, em princípio, a proposta da Comissão de aplicar o *procedimento de regulamentação com controlo* aquando da adopção de medidas de âmbito geral que se destinem a alterar elementos não essenciais do regulamento referente às alegações.

3.2 O CESE considera que o regulamento referente às alegações está a ser aprovado num momento em que a sensibilização para os problemas de nutrição e de saúde exige informações mais rigorosas e completas para os consumidores. O Comité chama a atenção para o facto de o êxito do regulamento referente às alegações depender da garantia de um elevado nível de defesa do consumidor e, simultaneamente, da melhoria da escolha do consumidor, de forma a os produtos nacionais ou importados serem seguros e apresentarem um rótulo rigoroso e claro.

3.3 O regulamento referente às alegações completa as disposições gerais da Directiva 2000/13/CE, que proíbe a utilização de informações que possam enganar os consumidores ou atribuir propriedades medicinais aos produtos, estabelecendo disposições específicas sobre o uso de alegações nutricionais e de saúde. O CESE considera que o regulamento em apreço é especialmente importante no momento presente e que deve ser aplicado imediatamente, em virtude de se tratar de um assunto que, de uma maneira geral, é objecto de crescente interesse — tal como uma vida e uma alimentação saudáveis — e de serem precisas informações que ajudem os consumidores a fazer «escolhas saudáveis».

(2) O documento legislativo inicial (COM(2003) 424 final) aguarda a decisão final do Conselho.

3.4 O CESE estima que, além do quadro regulamentar, a Comissão deve promover campanhas de informação sobre a saúde e a nutrição no âmbito do seu programa de saúde pública.

## 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE considera essenciais as alterações ao artigo 25.º do regulamento referente às alegações, que descreve os procedimentos a seguir pelo Comité na adopção de medidas de âmbito geral que se destinem a alterar elementos não essenciais de um acto de base aprovado segundo o procedimento de co-decisão.

4.2 O CESE tem para si que os novos pontos do artigo 25.º fornecem referências mais completas e detalhadas para os artigos correspondentes da Decisão 1999/468/CE do Conselho e tornam o procedimento mais eficaz, pois reforçam as competências de execução do comité de regulamentação. Em particular, os novos pontos definem mais claramente as competências atribuídas à Comissão e sublinham o papel do Parlamento Europeu e do Conselho no controlo das medidas antes de serem adoptadas.

4.3 O CESE concorda com a inclusão dos n.ºs 3 e 4 no artigo 25.º, que determinam uma nova categoria de procedimentos para o exercício das competências de execução atribuídas à Comissão. Isso permite ao Parlamento ou ao Conselho opor-se à aprovação de projectos de medidas quando estas excedam as competências de execução da Comissão ou não respeitem os princípios da subsidiariedade ou proporcionalidade.

4.4 O Comité concorda com a possibilidade de reduzir ou prolongar os prazos para o procedimento quando necessário e em casos excepcionais (como definido na alínea a) do artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE, com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2006/512/CE).

4.5 O CESE aprova a alteração ao regulamento referente às alegações no sentido de aplicar o *procedimento de regulamentação com controlo* aos artigos desse regulamento que exijam medidas abrangidas pelo artigo 5.º (procedimento de regulamentação) da Decisão sobre comitologia (Decisão 1999/468/CE do Conselho).

4.5.1 O CESE considera esta alteração positiva e eficaz, na medida em que aplica o novo procedimento de regulamentação com controlo na determinação de disposições gerais para o uso de alegações nutricionais e de saúde.

4.5.2 O Comité estima que esta alteração contribuirá para garantir a manutenção de um elevado nível de defesa dos consumidores na aplicação do regulamento referente às alegações, em particular na definição de perfis nutricionais específicos para observar por determinados alimentos ou categorias de alimentos para poderem conter alegações nutricionais ou de saúde.

4.5.3 O CESE reitera a importância de consultar os grupos de consumidores e os responsáveis de empresas alimentares e respectivos representantes na definição ou actualização das condições de utilização de alegações nutricionais e de saúde e na alteração do anexo com as alegações permitidas.

4.6 O CESE recomenda que, no futuro, a Comissão simplifique o procedimento de aceitação e aprovação da base científica de uma alegação nutricional relacionada com a saúde <sup>(3)</sup>. O CESE estima igualmente que é necessário simplificar o quadro regulamentar aplicável à segurança alimentar e à defesa dos consumidores.

4.7 O CESE frisa que o regulamento referente às alegações deve ser pragmático e mostra-se preocupado com o facto de algumas disposições relacionadas com a fundamentação de alegações serem desnecessariamente complexas. É da opinião que é importante encontrar um equilíbrio entre as necessidades dos consumidores de informações claras e cientificamente válidas e as possibilidades que as empresas da indústria alimentar têm de desenvolver e introduzir no mercado alimentos com características benéficas e importantes para os consumidores.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> Ref.<sup>a</sup>: Parecer do JO C 110 de 30.4.2004, pp. 18-21.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º .../... relativo à adição aos alimentos de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias»**

COM(2006) 606 final — 2006/0193 (COD)

(2006/C 325/10)

Em 15 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 25 de Outubro de 2006, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro) designou relator-geral **J. KAPUVÁRI** e adoptou, por 107 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões

1.1 O CESE aprova a introdução no regulamento do procedimento de regulamentação com controlo. O CESE partilha a opinião da Comissão Europeia de que é importante simplificar e clarificar o direito comunitário.

## 2. Introdução

2.1 A proposta destina-se a introduzir no Regulamento (CE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à adição aos alimentos de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias uma referência ao novo procedimento de regulamentação com controlo, em todos os casos em que sejam conferidas à Comissão competências para adoptar medidas de natureza quase legislativa, na acepção do artigo 2.º da Decisão 1999/468/CE que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho.

2.2 Esta alteração é necessária devido à introdução do novo procedimento de comitologia: o «procedimento de regulamentação com controlo».

2.3 A proposta limita-se às alterações estritamente necessárias para adaptar o regulamento à nova decisão de comitologia.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE aprova a introdução no regulamento do procedimento de regulamentação com controlo. O CESE partilha a opinião da Comissão Europeia de que é importante simplificar e clarificar o direito comunitário.

3.2 O procedimento de regulamentação com controlo permite alterar mais eficazmente os elementos não essenciais do regulamento, nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o acto de base mediante o aditamento de novos elementos não essenciais.

3.3 Em Março de 2004, o Comité Económico e Social Europeu aprovou um parecer onde definia a sua posição sobre a adição aos alimentos de vitaminas, minerais e outras substâncias específicas. A proposta de alteração em apreço não requer uma nova tomada de posição sobre o tema, pois tem por base uma acção de amálgama.

3.4 As novas regras do procedimento de regulamentação com controlo devem ser aplicadas a partir de 23 de Julho de 2006.

3.5 Tendo sido garantido que a codificação não contém qualquer alteração de fundo do regulamento e se destinaria exclusivamente a simplificar e clarificar a legislação comunitária, o Comité subscreve este objectivo e, à luz destas garantias, aplaude a proposta em apreço.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera os Regulamentos (CEE) n.º 404/93, (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 247/2006 no que respeita ao sector das bananas»**

COM(2006) 489 final — 2006/0173 (CNS)

(2006/C 325/11)

Em 26 de Outubro de 2006, 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 a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 8 de Novembro de 2006, relator: **J. M. ESPUNY MOYANO**

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 134 votos a favor e 6 abstenções o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité reconhece a necessidade de reformar o actual regime de ajudas aos produtores comunitários de banana, pelo que se congratula com a proposta da Comissão. Todavia, considera que é ainda muito cedo para poder avaliar o impacto no rendimento dos produtores causado pelo novo regime de importação de pauta única, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2006, e que a proposta não tem devidamente em conta.

1.2 O Comité propõe introduzir as seguintes modificações no quinto considerando da proposta:

*«O título III do Regulamento (CE) n.º 247/2006 do Conselho, de 30 de Janeiro de 2006, que estabelece medidas específicas no domínio agrícola a favor das regiões ultraperiféricas da União Europeia, prevê a instauração de programas comunitários de apoio às regiões ultraperiféricas, nos quais são contempladas medidas específicas de ajuda às produções agrícolas locais. O mesmo regulamento prevê a apresentação de um relatório de avaliação até 31 de Dezembro de 2009. No entanto, para ter em conta a situação muito particular dos produtores comunitários de banana, a Comissão apresentará um relatório específico antes da data prevista caso haja uma degradação das receitas dos produtores como consequência das modificações do regime de importação. Tal instrumento afigura-se o mais apto a apoiar a produção de bananas em cada uma das regiões em causa, proporcionando flexibilidade e descentralização dos mecanismos de apoio. A possibilidade de incluir o apoio às bananas em tais programas deve reforçar a coerência das estratégias de apoio à produção agrícola nestas regiões.»*

1.3 O Comité propõe introduzir no n.º 2 do artigo 3.º um novo ponto 3-A do artigo 28.º do Regulamento (CEE) n.º 247/2006:

«Em caso de degradação das condições económicas dos produtores de banana como consequência de uma modifi-

cação do regime de importação, a Comissão apresentará um relatório específico antes de 31 de Dezembro de 2009, acompanhado das necessárias propostas» .

1.4 O Comité propõe modificar o artigo 30.º do Regulamento 247/2006, introduzindo o seguinte ponto:

«A Comissão Europeia poderá autorizar os Estados-Membros a incluírem nos seus Programas de apoio um regime de adiantamentos específico para os produtores de banana».

## 2. Observações na generalidade

2.1 O sector da banana é um sector muito particular e por isso foi alvo de uma OCM específica. Esta especificidade do sector da banana deve-se principalmente ao facto de que a maior parte da produção comunitária é cultivada em regiões ultraperiféricas (RUP) que, tal como se reconhece no n.º 2 do artigo 299.º do Tratado, registam uma série de dificuldades particulares, que esta produção abastece apenas 16 % do mercado comunitário e, também, que o mercado mundial de banana é praticamente um oligopólio, já que a sua comercialização está controlada por cinco grandes empresas.

2.2 Esta proposta da Comissão Europeia, que foi adoptada após um longo processo de consulta externa e interna, implica uma mudança radical do regime actual de apoio à banana comunitária. O actual sistema de apoio interno baseado no princípio de pagamentos compensatórios, com uma ajuda variável todos os anos em função do nível de preços da banana, será substituído por uma ajuda repartida em envelopes nacionais, que para as RUP se integram nos respectivos programas POSEI e para as outras zonas de produção comunitária se integram no sistema de pagamento único.

2.3 Esta proposta implica a reforma de três regulamentos comunitários:

2.3.1 Regulamento 404/93, OCM banana. É suprimido o Título II (organizações de produtores e mecanismos de concertação), o Título III (regime de ajuda compensatória, programas operacionais e prémio ao arranque) e vários artigos dos Títulos IV e V que tinham ficado obsoletos dada a substituição do regime de contingente pautal por outro exclusivamente pautal, e modificam-se alguns artigos do Título V: suprime-se o comité de gestão da banana (as referências a este comité serão entendidas como feitas ao comité de gestão das frutas e produtos hortícolas frescos) e suprime-se a disposição relativa à obrigação de apresentar um relatório anual no âmbito do Regulamento 404/93.

2.3.2 Regulamento 1782/2003, Reforma da PAC 2003. Alteram-se os artigos relativos à introdução da banana não produzida nas RUP no sistema de pagamentos únicos. Para tal, os limites máximos nacionais da Grécia, de Portugal e de Chipre deverão ser aumentados de +1,1, +0,1 e + 3,4 milhões de euros, respectivamente. Estes Estados-Membros estabelecerão os montantes de referência e o número de hectares elegíveis para beneficiar dos pagamentos únicos com base num período representativo entre 2000 e 2005.

2.3.3 Regulamento 247/2006, POSEI AGRICOLAS. Aumenta-se o orçamento dos POSEI em 278,80 milhões de euros: POSEICAN 141,1 milhões de euros; POSEIDOM 129,1 milhões de euros e POSEIMA 8,6 milhões de euros.

2.4 O Comité considera que a proposta da Comissão implica em certo sentido um alijar de responsabilidade por parte da Comissão relativamente ao sector de produção comunitário da banana, ao esvaziar praticamente de conteúdo a OCM banana e ao transferir o apoio financeiro a este produto para o orçamento global dos Programas POSEI, sem individualizar um capítulo específico para a banana.

2.5 O Comité considera positivo que a Comissão Europeia proponha um sistema de envelopes orçamentais nacionais fixos, mas receia que o orçamento total resultante não seja suficiente em caso de uma degradação importante dos preços comunitários como consequência da maior liberalização do mercado induzida pelo novo regime de importação e pela evolução previsível deste como consequência das negociações comerciais internacionais em curso.

### 3. Observações na especialidade

3.1 A Comissão deveria encontrar uma alternativa para manter o quadro comunitário das organizações de produtores de banana, já que a produção europeia deste produto está muito atomizada, visto tratar-se na sua maioria de pequenos produtores que vão vender a sua fruta num mercado que se caracteriza por uma forte concorrência e, portanto, exige uma concentração importante da oferta. O Comité considera que este quadro comunitário das organizações de produtores se poderia manter conservando algumas disposições do Título II do Regulamento (CE) n.º 404/93, em particular os artigos 5.º, 8.º e 9.º.

3.2 A banana é uma cultura muito intensiva em que a manutenção das propriedades tem que ser efectuada ao longo de todo o ano, o que implica despesas constantes, principalmente, pela grande incidência de mão-de-obra e a utilização da irrigação. Por esse motivo, foi estabelecido no regime actual um sistema de adiantamentos que conviria manter.

3.3 A proposta da Comissão deveria ser mais precisa quanto ao conteúdo do relatório que servirá de base para tomar medidas adequadas em caso de perda de rendimento dos agricultores como consequência do impacto do novo regime de importação.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71»**

COM(2005) 676 final — 2005/0258 (COD)

(2006/C 325/12)

Em 14 de Fevereiro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006, sendo relator J.I. RODRIGUEZ GARCÍA-CARO.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 140 votos a favor, nenhum voto contra e 2 abstenções o presente parecer.

## 1. Conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu é favorável à proposta de alteração do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e espera que esta seja das últimas, ou melhor, a última alteração sobre a qual se tenha de pronunciar. Isso significaria que o Regulamento (CEE) n.º 883/2004 estaria plenamente em vigor pois o Parlamento Europeu e o Conselho teriam aprovado o novo regulamento de aplicação, que substituirá o Regulamento n.º 574/72.

1.2 Assim, o CESE insta os Estados-Membros e o Parlamento a acelerarem os trâmites do novo regulamento de forma mais eficiente do que aquando da aprovação do Regulamento (CEE) n.º 883/2004. No Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores, esse seria o maior contributo das instituições da União Europeia.

## 2. Introdução

2.1 Desde a sua entrada em vigor, os Regulamentos n.º 1408/71 e n.º 574/72, relativos à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, foram objecto de sucessivas alterações para acompanhar a evolução legislativa dos Estados-Membros e os diversos acórdãos do Tribunal de Justiça em matéria de segurança social.

2.2 Estas alterações visavam garantir a permanente actualização do sistema de coordenação da segurança social a nível comunitário, a fim de os cidadãos europeus se deslocarem nas fronteiras internas da União sem serem prejudicados nos seus direitos no domínio da segurança social por exercerem um dos direitos básicos da União de liberdade de circulação e residência.

2.3 A principal alteração no âmbito da coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros da União Europeia foi introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 883/2004 <sup>(1)</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho. Este regulamento, que substituiu o Regulamento n.º 1408/71, ainda não entrou em vigor e aguarda a adopção do regulamento que substituirá o actual Regulamento n.º 574/72. A proposta de regulamento sobre as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 <sup>(2)</sup> já iniciou os seus trâmites legais e o Comité emitiu recentemente parecer sobre a referida proposta <sup>(3)</sup>.

2.4 O CESE emitiu também parecer <sup>(4)</sup> sobre a proposta de regulamento de coordenação dos sistemas de segurança social.

## 3. Conteúdo da proposta

3.1 A proposta submetida à consideração do Comité tem por objectivo actualizar os anexos do Regulamento n.º 1408/71 a fim de reflectir melhor a evolução das diversas legislações nacionais em matéria de segurança social. Pretende-se, desta forma, facilitar a aplicação da legislação comunitária de coordenação dos sistemas de segurança social.

3.2 Nesta ocasião, no texto da Comissão não é proposta qualquer alteração ao Regulamento n.º 574/72.

3.3 O conteúdo das alterações propostas, de natureza diversa, será incluído nas observações na especialidade.

<sup>(1)</sup> JO L 166 de 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 16 final.

<sup>(3)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social». Relator: W. GREIF; CESE 1371/2006.

<sup>(4)</sup> JO C 75, de 15.2.2000. Relator: J.I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Em geral, o Comité acolhe favoravelmente a proposta apresentada, na medida em que as alterações resultam da vontade legislativa dos diferentes Estados-Membros. Todas as mudanças na coordenação dos sistemas de segurança social da União Europeia serão sempre bem recebidas desde que beneficiem os cidadãos da União e simplifiquem e melhorem as relações destes com as diferentes administrações públicas a que terão de se dirigir para o exercício dos seus direitos.

4.2 Embora já se tenha dado início aos trâmites de aprovação do regulamento de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, o Comité entende que cabe recordar, por ainda serem válidas, as observações gerais que teceu no seu parecer sobre outras alterações parciais dos Regulamentos n.º 1408/71 e n.º 574/72, aprovadas na reunião plenária do CESE de 28 e 29 de Setembro de 2005 (9).

4.3 A proposta de alteração ora apresentada intitula-se «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71».

4.4 O artigo 1.º da proposta assinala a alteração de determinados anexos ao Regulamento n.º 1408/71, sem mencionar o Regulamento n.º 574/72. Dessa forma, propomos a correcção do título da proposta, adaptando-o à realidade do seu conteúdo e suprimindo a referência ao Regulamento n.º 574/72.

#### 5. Observações na especialidade

5.1 O artigo 1.º da proposta altera os anexos I, II, II-A, III, IV e VI do Regulamento n.º 1408/71.

5.2 Para introduzir as alterações produzidas pela lei da segurança social da Suécia e pela lei sobre contribuições, altera-se a Parte I do Anexo I, que define os termos «trabalhadores assalariados» e «trabalhadores não assalariados».

5.3 Devido às alterações impostas pela nova lei sobre seguro de doença dos Países Baixos, altera-se a Parte II do Anexo I referente ao âmbito de aplicação do Regulamento no concernente à consideração de «membro da família». Neste caso, designa-se o cônjuge, o parceiro de facto registado ou filho menor de 18 anos.

5.4 Em virtude de várias alterações legislativas introduzidas nas leis sobre pensões sociais da Lituânia e da Eslováquia, altera-se o Anexo II-A sobre prestações especiais de carácter não contributivo. No caso da Lituânia, o anexo é adaptado às actualizações da legislação nacional, e no da Eslováquia ajusta-se a sua legislação e mantém-se a prestação apenas no caso de direitos adquiridos.

5.5 A Parte A do Anexo III é também alterada no que se refere às disposições das convenções de segurança social que continuam a ser aplicáveis, suprimindo a referência incluída no ponto 187 sobre a Convenção Geral entre a Itália e os Países Baixos.

5.6 Altera-se o Anexo IV, Parte A, referente às legislações mencionadas no n.º 1 do artigo 37.º, nos termos das quais o montante das prestações de invalidez é independente da duração dos períodos de seguro. A rubrica da Parte A correspondente à Eslováquia sofre igualmente alterações por estar assim previsto na sua legislação nacional.

5.7 Por se ter alterado a legislação espanhola, altera-se igualmente a Parte B do Anexo IV que enumera os regimes especiais para trabalhadores não assalariados aos quais se aplicam disposições especiais sobre a totalização dos períodos de seguro cumpridos noutro Estado.

5.8 Altera-se a Parte C do Anexo IV nos casos da Eslováquia e da Suécia. Este anexo enumera os casos em que se pode renunciar ao duplo cálculo da prestação por os resultados serem os mesmos. No tocante à Eslováquia, refere a pensão de sobrevivência e, no caso da Suécia, o cálculo da pensão mínima garantida que depende dos períodos de residência nesse país.

5.9 Em virtude de alterações na legislação da Suécia, altera-se o Anexo IV, Parte D, que enumera as prestações e acordos sobre a cumulação de prestações da mesma natureza a que se tenha direito por força da legislação de dois ou mais Estados-Membros. Acrescenta-se ainda o acordo bilateral entre a Finlândia e o Luxemburgo.

5.10 Da mesma forma, altera-se o Anexo VI sobre as modalidades especiais de aplicação das legislações de determinados Estados-Membros. Introduzem-se alterações nos pontos referentes aos seguintes Estados-Membros:

- Estónia, aditam-se as regras relativas ao cálculo do subsídio parental.
- Países Baixos, para reflectir a entrada em vigor da nova reforma dos cuidados de saúde ocorrida este ano.
- Finlândia, para reflectir a reforma da legislação finlandesa sobre pensões de reforma.
- Suécia, para reflectir as alterações à legislação sueca de segurança social e a reforma da legislação sueca referente às pensões.

(9) JO C 24, de 31.1.2006. Relator: J.I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

5.11 As alterações introduzidas nos diferentes anexos do Regulamento n.º 1408/71 resultam fundamentalmente das alterações legislativas efectuadas em diversos Estados-Membros. Todas as alterações que melhorem as prestações aos cidadãos da União serão bem acolhidas pelo Comité Económico e Social Europeu.

5.12 Todavia, assinala-se que a proliferação de anexos e situações específicas nos Regulamentos n.º 1408/71 e n.º 883/2004 não é a melhor forma de obter a simplificação das disposições de coordenação dos sistemas de segurança social. A melhoria e simplificação foram os objectivos para a elaboração do Regulamento n.º 883/2004 e é nessa linha que o Comité gostaria que se continuasse.

5.13 A Comissão apresentou uma proposta de regulamento que altera o Regulamento n.º 883/2004 para determinar o conteúdo do seu Anexo XI <sup>(6)</sup>. Esse anexo é similar ao Anexo VI

do Regulamento n.º 1408/71. O Comité assinala a existência de uma diferença entre os anexos que afecta a rubrica «W. FINLÂNDIA», que figura no ponto 4.10 do presente parecer.

5.14 No n.º 1, alínea c, do artigo 6.º do anexo da proposta de regulamento objecto do presente parecer faz-se a seguinte referência: «(...) sempre que uma pessoa tenha cumprido períodos de seguros de pensão com base num emprego exercido noutro Estado (...)». Na rubrica «W. FINLÂNDIA» do Anexo XI à proposta de regulamento que altera o Regulamento n.º 883/2004 diz-se o seguinte: «(...) sempre que uma pessoa tenha cumprido períodos de seguros de pensão com base num **emprego que exerceu como trabalhador assalariado ou não assalariado** noutro Estado (...)».

5.15 O Comité Económico e Social Europeu considera que, tratando-se da mesma situação, seria de harmonizar a redacção e fazer com que coincidam ambos os textos.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(6)</sup> COM(2006) 7 final, SOC/238. Parecer do CESE em curso, relator: W. GREIF.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O papel e o impacto do voluntariado na sociedade europeia»**

(2006/C 325/13)

Em 6 de Abril de 2006, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel e o impacto do voluntariado na sociedade europeia»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006, tendo sido relatora KOLLER e co-relatora S. zu EULENBURG.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 127 votos a favor, 9 contra e 17 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE convida a Comissão a proclamar um Ano dos Voluntários e a publicar, o mais brevemente possível, um Livro Branco sobre o voluntariado e a cidadania activa na Europa. Esta iniciativa daria a oportunidade de evidenciar as interacções entre estes dois fenómenos e pôr em relevo a sua amplitude e a sua importância. Uma vez que muitas das actividades de voluntariado são realizadas ao nível local, este Livro Branco deverá servir sobretudo de base a uma estratégia que permita encontrar os meios necessários para ampliar a dimensão europeia do voluntariado e favoreça a emergência de uma cidadania activa e de uma identificação europeias.

1.2 Haverá que instigar os governos dos Estados-Membros a definirem uma política nacional em matéria de voluntariado e a conceberem uma estratégia que promova directamente estas actividades e conduza ao seu reconhecimento. Esta política nacional deverá prever igualmente a criação da infra-estrutura necessária. A UE poderá estabelecer, para tal, um quadro adequado e propiciar o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros.

1.3 Todos os Estados-Membros deverão, com efeito, elaborar uma legislação-quadro consagrando o direito ao exercício de actividades de voluntariado, independentemente do estatuto jurídico ou social do interessado. Deve ser garantida a igualdade de oportunidades a todas as pessoas envolvidas no voluntariado, incluindo às pessoas com deficiência. Em alguns Estados-Membros, o ambiente jurídico continua a opor-se ao desenvolvimento destas actividades e não permite, por conseguinte, um apoio mais vigoroso por parte da sociedade. Acontece até, por vezes, este desenvolvimento ser entravado por preceitos jurídicos que incluem interdições e restrições de emprego; há que examinar estas restrições e favorecer o voluntariado através de um quadro jurídico propício que contenha, por exemplo, disposições que regulem as questões relacionadas com o seguro e o reembolso das despesas.

1.4 Na opinião do CESE, não deveriam ser apenas os governos, mas também os demais actores envolvidos — parlamentos, instâncias regionais e locais e organizações da sociedade civil — a reconhecer a importância do voluntariado e a participar activamente na sua promoção, pondo assim em destaque o papel deste tipo de actividade e aumentando o seu prestígio na sociedade.

Além disso, o CESE gostaria de chamar a atenção da Comissão para a importância decisiva da sociedade civil na organização do voluntariado.

1.5 O CESE considera, por outro lado, oportuno na preparação do voluntariado, realçar a relação entre a sociedade civil e a escola. Nesta linha de pensamento, é imprescindível dar mais espaço, no ensino primário, às actividades pedagógicas destinadas a desenvolver a sensibilidade social e o interesse em participar na resolução de questões sociais do interesse geral. Poder-se-ia, por exemplo, no âmbito de um «Ano social e ambiental», propor aos jovens a partir dos quinze anos actividades práticas opcionais, encorajando-as deste modo a empenhar-se activamente em tarefas importantes e úteis. Há que dar particular atenção às organizações não governamentais que permitem às crianças exercer pela primeira vez uma actividade de voluntariado.

1.6 No âmbito dos seus esforços em prol do reconhecimento da aprendizagem informal e não formal, nomeadamente através do EUROPASS e da recomendação sobre as competências essenciais, a UE deveria focar particularmente o reconhecimento das aptidões adquiridas durante o exercício do voluntariado. A criação de um EUROPASS-juventude contribuiria para o reconhecimento das actividades de voluntariado dos jovens.

1.7 O CESE recomenda que os Estados-Membros, mas também a própria UE, elaborem uma política em matéria de voluntariado que inclua uma estratégia e programas concretos para a respectiva promoção, assim como propostas de ajudas específicas e medidas de sensibilização do público, de incentivo às parcerias e de promoção do reconhecimento pelo público do contributo do voluntariado. Isto implica designadamente a implantação de um quadro jurídico adequado que favoreça o voluntariado. A UE pode criar esse quadro, avançar pistas de reflexão e estimular os intercâmbios de boas práticas entre Estados-Membros.

1.8 É essencial dispor, ao nível europeu, de dados fiáveis e comparáveis sobre o alcance, a importância e o valor socioeconómico do voluntariado. A investigação neste sentido deveria tomar como ponto de partida uma definição uniforme do voluntariado e analisar as necessidades e a motivação dos voluntários e, sobretudo, as ideias subjacentes à recusa de certas pessoas em realizar actividades de voluntariado. É imperioso encontrar, ao nível europeu, meios que permitam tornar visível o contributo do voluntariado para o rendimento nacional e o seu impacto na sociedade. O EUROSTAT poderia desempenhar aqui um papel de coordenação e de dinamização: todos os serviços estatísticos dos Estados-Membros devem dispor dos dados coligidos.

1.9 O CESE espera que o sistema de financiamento, as políticas e os programas da União Europeia estimulem mais convincentemente o voluntariado. Nesta óptica, é fundamental a existência de uma estrutura paneuropeia de apoio às actividades de voluntariado. Actualmente, uma das fontes de apoio ao voluntariado na União Europeia é o SVE (Serviço Voluntário Europeu), ao abrigo do qual, até à data, cerca de 40 500 jovens de 18 a 25 anos se deslocaram a 31 países europeus e parceiros por períodos que vão de seis meses a um ano. As actividades realizadas por outros voluntários nos países em desenvolvimento são, por seu turno, financiadas pelo orçamento previsto para o apoio ao desenvolvimento. Considerando estas fontes de apoio insuficientes, o Comité insta a União Europeia a ocupar-se do voluntariado de uma forma mais activa, mais consequente e mais coerente, começando por a tornar os programas europeus neste âmbito acessíveis a todas as camadas da população em vez de os circunscrever apenas aos jovens que realizam actividades de voluntariado durante períodos mais longos.

1.10 O CESE recomenda igualmente a publicação de uma recomendação especificamente consagrada ao voluntariado das pessoas idosas, incluindo acções-piloto para as parcerias e o intercâmbio de experiências, que poderia fazer parte das primeiras iniciativas a lançar.

1.11 Além disso, deveria estabelecer-se o princípio de que as actividades de voluntariado realizadas no âmbito dos projectos europeus sejam tratadas como uma modalidade de co-financiamento. Aliás, convinha que os formulários de candidatura a projectos europeus fossem, regra geral, mais simples e menos burocráticos, para não dificultar a participação de organizações de voluntários em concursos para projectos a nível europeu.

1.12 É preciso, além disso, reforçar a disseminação da informação, já que, infelizmente, esta não chega muitas vezes aos seus destinatários. Para tal, seria conveniente explorar todos os canais possíveis e também, criar um sítio na Internet com informação útil e a que seria possível aceder com um único clique a partir dos outros sítios sobre o voluntariado já existentes. As redes europeias de organizações de voluntários desempenham um papel muito específico neste contexto, uma vez que zelam pelo intercâmbio de informações e pela difusão de boas práticas e transmitem às instituições europeias os desejos e as reivindicações dos trabalhadores voluntários activos na «base». Estas redes deveriam beneficiar de uma ajuda específica enquanto integrantes da infra-estrutura de promoção do voluntariado.

1.13 A União Europeia poderá contribuir decisivamente para a promoção e o reconhecimento público do voluntariado apoiando a comemoração, em 5 de Dezembro, do Dia Internacional dos Voluntários, proclamado pela ONU com o objectivo de homenagear e festejar o espírito de voluntariado. O Ano Internacional dos Voluntários em 2001 evidenciou a importância dos programas com impacto na opinião pública e beneficiários de ajudas do Estado. Se, conforme preconiza o CESE, for avante a proclamação de um Ano dos Voluntários à escala europeia, isso contribuirá para recompensar e encorajar o empenhamento local de inúmeros voluntários ao nível europeu e despertará neles um sentimento de pertença à Europa.

1.14 A fim de promover o reconhecimento da importância do trabalho voluntário para o desenvolvimento dos Estados-Membros, o CESE preconiza a elaboração de uma Carta europeia que defina o papel, os direitos e as obrigações das organizações de voluntariado. O CESE defende, com vista a melhorar a situação económica das organizações de voluntariado nos Estados-Membros, que a legislação comunitária seja munida de uma base jurídica que permita isentá-las do IVA. A proposta de fixar o papel, os direitos e as obrigações dessas organizações numa Carta europeia destina-se antes de mais a sujeitá-las a princípios comuns que lhes dêem um estatuto jurídico especial e lhes permitam beneficiar de direitos económicos e outros.

## 2. Introdução

2.1 O voluntariado possui um valor inestimável para a sociedade. Na Europa, mais de 100 milhões de voluntários dedicam-se nos seus tempos livres a uma miríade de actividades que aproveitam a terceiros e servem o interesse geral. As actividades realizadas pelas organizações da sociedade civil, exclusivamente ou quase integralmente a cargo de voluntários, contam cada vez mais com o reconhecimento das empresas, das administrações públicas e, sobretudo, dos próprios cidadãos (<sup>1</sup>).

2.2 Mas o valor intrínseco ao voluntariado transcende largamente o quadro da prestação de serviços e da satisfação das necessidades sociais. A motivação que subjaz ao voluntariado, ou seja, a noção de que com a iniciativa individual se está a servir o interesse geral e a contribuir para lhe dar forma, faz emergir valores tais como a defesa do bem comum e a solidariedade e oferece igualmente uma contrapartida ao isolamento e ao egoísmo, fenómenos cada vez mais presentes nas sociedades modernas.

2.3 O voluntariado é indissociável da cidadania activa que está no cerne da democracia, quer localmente quer à escala europeia. Os cidadãos participam na vida social não só através do seu empenho político mas também na busca de uma resposta pertinente para os problemas sociais. Ao colocarem-se ao serviço da sociedade, poderão realizar a sua vontade de acção concreta. Dentro deste espírito, cada indivíduo trabalha para terceiros, quer nos seus tempos livres quer no âmbito de uma actividade de voluntariado, servindo assim o bem comum, quantas vezes com custos elevados em termos financeiros e de saúde. É justamente esta forma de cidadania europeia activa que, na nossa sociedade, gera nos cidadãos um forte sentimento de pertença. Pode-se considerar, portanto, o voluntariado como um dos melhores exemplos de participação e uma componente fundamental da cidadania activa.

2.4 Além disso, o voluntariado estimula o desenvolvimento pessoal, criando, por um lado, uma consciência social e, por outro, desenvolvendo competências fundamentais e aptidões e melhorando assim as oportunidades dos voluntários no mercado de trabalho e a sua participação activa na sociedade.

(<sup>1</sup>) O estudo EUYOUNPART 2003-2005, financiado pela Comissão Europeia, sobre a participação dos jovens na vida política, revela por exemplo que, nos oito países europeus participantes, os jovens têm mais confiança nas organizações da sociedade civil do que nas instituições públicas. ([http://www.sora.at/images/doku/euyounpart\\_finalcomparativereport.pdf](http://www.sora.at/images/doku/euyounpart_finalcomparativereport.pdf))

Oferece nas suas várias manifestações a oportunidade de aprendizagem informal <sup>(2)</sup> e não formal <sup>(3)</sup> que, em paralelo com a aprendizagem formal <sup>(4)</sup>, desempenham um papel determinante na concretização do tão apregoado objectivo de formação contínua.

2.5 O voluntariado representa um contributo fundamental para o produto nacional da nossa economia. Não obstante, este contributo é frequentemente omitido nas estatísticas nacionais, pelo facto de nem sempre ter por base a troca de bens com valor monetário e não haver um método uniforme para aferir o seu valor económico. Mas nos casos em que foi aferido, verifica-se que o valor económico do voluntariado e o seu contributo para a economia são consideráveis <sup>(5)</sup>. No Reino Unido, por exemplo, o valor económico do trabalho voluntário é calculado em 7,9 % do PIB, sendo de 38 % a percentagem da população que tem nele parte activa. Na Irlanda e na Alemanha, mais de 33 % dos cidadãos realizam uma ou outra forma de voluntariado, sendo esta percentagem na Polónia de 18 %.

2.6 Por outro lado, um serviço transnacional (à escala europeia) e internacional de voluntariado pode favorecer grandemente a solidariedade e a compreensão mútua entre os povos e promover o diálogo intercultural. É por isso que o CESE se regozija com a intenção da Comissão de alargar o serviço de voluntariado europeu e de lhe conferir maior projecção e eficácia.

2.7 Os principais motivos que levam as pessoas a realizar actividades de voluntariado são um sentimento de solidariedade e de responsabilidade para com os outros, bem como a necessidade de se sentirem úteis. Esta atitude cria laços sociais, contribui para a coesão social e aumenta a qualidade de vida e o progresso social na Europa. São assim consubstanciados os valores da integração europeia consagrados tanto no artigo 2.º do Tratado que institui a CE como no artigo 2.º do Tratado da União Europeia. Por outro lado, o voluntariado é uma forma de expressão essencial da democracia participativa reconhecida no Tratado Constitucional europeu como componente da vida democrática na UE. O voluntariado, tal como os próprios voluntários, têm como meta o bem público. O voluntariado deve receber, em todos os Estados-Membros da União Europeia, um reconhecimento à altura da sua importância.

2.8 O CESE já em 2002 tratou o tema do voluntariado no seu relatório de informação intitulado «Cuidados paliativos — exemplo de actividade de voluntariado na Europa» (relatora S. zu EULENBURG).

<sup>(2)</sup> **Aprendizagem informal:** aprendizagem decorrente das actividades da vida quotidiana, relacionadas com o trabalho, a família ou o lazer. Não é estruturada (em termos de objectivos, duração e recursos) e tradicionalmente não conduz à certificação. Pode ser intencional mas, na maioria dos casos, não o é (carácter 'fortuito'/aleatório)

<sup>(3)</sup> **Aprendizagem não formal:** aprendizagem não dispensada por um estabelecimento de ensino ou de formação, que não conduz tradicionalmente à certificação. É, todavia, estruturada (em termos de objectivos, duração e recursos). É intencional do ponto de vista do aprendiz

<sup>(4)</sup> **Aprendizagem formal:** aprendizagem tradicionalmente dispensada por um estabelecimento de ensino ou de formação, estruturada (em termos de objectivos, duração e recursos), conducente à certificação. É intencional do ponto de vista do aprendiz Fonte: COM(2001) 678 final.

<sup>(5)</sup> Ver estudo «Facts & Figures Research Project» (projecto de investigação reunindo estatísticas e informações) publicado pelo CEV (Centro Europeu de Voluntariado) (2004-2006) (<http://www.cev.be/facts&figures.htm>)

Além disso, outras facetas deste tema foram analisadas no âmbito dos trabalhos do CESE, mas não foi até à data emitido qualquer parecer sobre a matéria <sup>(6)</sup>.

2.9 Também no âmbito da UE, o contributo do voluntariado em termos sociais, culturais e ecológicos é cada vez mais reconhecido e a integração das organizações de voluntários no processo, nomeadamente político, de decisão, em domínios como a educação e a formação ao longo da vida, a saúde e a protecção dos consumidores, O desenvolvimento, o comércio, etc., é cada vez mais uma realidade palpável. O CESE saúda toda e qualquer iniciativa neste sentido, mas considera os progressos conseguidos ainda muito insatisfatórios.

2.10 O CESE louva a decisão de considerar as actividades de voluntariado dos jovens como uma prioridade no quadro do processo político lançado pela Comissão em 2001, bem como no âmbito do método aberto de coordenação, e anima a Comissão a continuar a fomentar, com base nos progressos já alcançados, o desenvolvimento das actividades de voluntariado tratando os aspectos horizontais numa perspectiva integral.

2.11 O primeiro sinal sensível ao nível internacional foi a ONU ter proclamado 2001 como Ano Internacional dos Voluntários. Graças a esta iniciativa foi possível captar a atenção da opinião pública para o voluntariado e incutir mais coragem nas pessoas para se dedicarem a actividades de voluntariado, bem como identificar a via mais adequada para os responsáveis políticos reconhecerem, apoiarem e estimularem o voluntariado. Sob a égide das Nações Unidas, passou-se a festejar todos os anos em 5 de Dezembro o Dia Internacional dos Voluntários. A União Europeia deveria, por seu turno, chamar a atenção dos cidadãos europeus para este importante acontecimento.

2.12 Considerando a situação na sua íntegra, o Comité é, porém, de opinião que a Comissão Europeia e os Estados-Membros deveriam ocupar-se mais afanosamente da questão do voluntariado. É também por este motivo que o Comité se congratula com o pedido que lhe foi dirigido pela comissária Margot Wallström de elaboração de um parecer sobre um tema tão candente.

### 3. O conceito de voluntariado e suas características

3.1 Na prática e na investigação, o voluntariado é muitas vezes definido de modo diverso, talvez por ser difícil abarcar numa definição as várias facetas deste conceito. Todavia, as várias definições encontradas nos Estados-Membros obedecem a três critérios comuns e indispensáveis, a saber:

— O voluntariado tem origem na livre vontade e na iniciativa de cada um, não podendo em caso algum revestir carácter obrigatório. É justamente o seu carácter voluntário que assegura a afinidade e a identificação dos voluntários com a sua actividade.

<sup>(6)</sup> Eis os trabalhos do CESE que se relacionam de uma maneira ou de outra com o tema do trabalho voluntário:

Parecer do CESE sobre a «Política da juventude», relatora: Jillian van TURNHOUT (JO C 28 de 3.2.2006, pp. 35-41);

Parecer do CESE sobre «Juventude em Acção», relator: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 234 de 22.9.2005, pp. 46-51);

Parecer do CESE sobre «A cidadania europeia e os meios de lhe conferir visibilidade e efectividade», relator: VEVER (ainda não publicado no JO);

Parecer do CESE sobre o «Programa de acção cidadania activa», relator: LE SCORNET (JO C 28, de 3.2.2006, pp. 29-34).

- As actividades de voluntariado não é remunerado e não é realizado por motivos financeiros, mas certas despesas efectuadas pelos voluntários poderão ter de ser reembolsadas.
- O objectivo dos voluntários é assistir outras pessoas fora da do seu círculo familiar ou a outros grupos sociais e serem, deste modo, úteis à sociedade (embora seja indiscutível que o voluntariado contribui consideravelmente para a formação da personalidade dos que o realizam).

O que ainda não está certo é se esta definição deverá abarcar apenas actividades regulares, se a ajuda de vizinhança faz parte das actividades de voluntariado ou se estas terão de ser realizadas dentro de estruturas formais e estruturadas para serem consideradas como tais. Os três critérios referidos são, todavia, condição indispensável para classificar uma actividade de voluntariado, quer se trate de uma actividade a favor da comunidade local ou de serviço voluntário estruturado. Pode-se afirmar, em termos gerais, que a melhor forma de contemplar as diversas características do voluntariado é optar por uma definição o mais lata possível.

3.2 O objectivo do voluntariado, cujo valor específico advém do seu contributo para a estruturação da colectividade, não é, de modo algum, substituir o trabalho remunerado. As actividades de voluntariado não se limita a uma mera oferta de serviços sociais nem pretende assumir as tarefas fundamentais que competem ao Estado. A mais-valia intrínseca ao voluntariado consiste:

- na criação de laços sociais e societais; todo aquele que se oferece para realizar actividades de voluntariado identifica-se mais fortemente com a sociedade e tem, por isso, mais hipóteses de desenvolver um sentimento de solidariedade;
- na participação dos cidadãos na configuração activa da colectividade.

3.3 Assumindo o voluntariado formas muito diferentes, é bastante difícil definir a sua tipologia. São muito diversos os grupos sociais envolvidos no voluntariado, mas o grau de participação varia consoante o Estado-Membro. Com efeito, a percentagem de voluntários por sector e o seu perfil (idade, origem, nível de formação, etc.) divergem consideravelmente de um país para outro.

3.4 Lado a lado com as actividades exercidas dentro de uma certa estrutura, há um empenho informal que se mantém na sombra (é, por exemplo, frequentemente o caso das actividades de voluntariado realizadas por imigrantes).

3.4.1 Entre as várias formas de voluntariado figuram:

- participação na vida pública e o empenho cívico;
- empenho em causas do interesse público, organização de campanhas de sensibilização, representação em justiça e defesa dos consumidores;
- acções de benemerência, assistência de proximidade ou no âmbito do apoio ao desenvolvimento;

- contributo directo para o interesse geral, designadamente, em situações de emergência surgidas após catástrofes ambientais, etc.
- assistência mútua e grupos de entreatajuda;
- participação em associações religiosas;
- cidadãos investidos de várias posições «honoríficas» na sociedade e envolvidos na vida política e científica, na direcção ou no funcionamento de pequenas associações ou clubes desportivos.

3.4.2 Além disso, pode subdividir-se o voluntariado consoante o seu campo de acção, por exemplo, desporto, cultura, sector social, saúde, educação, juventude, protecção do ambiente, prevenção de catástrofes, política, defesa dos consumidores, etc.

3.5 O serviço voluntário é uma forma especial de voluntariado, já que tem um carácter limitado. É frequentemente da exclusiva responsabilidade de voluntários e, ao contrário da maioria das actividades de voluntariado, não é realizado em paralelo com outras actividades, como a formação e o emprego. Este serviço é sempre prestado com base numa convenção que define os direitos e os deveres das partes envolvidas. O serviço voluntário é, em geral, reconhecido formalmente e assenta numa base jurídica sólida, o que só muito raramente acontece com as actividades de voluntariado exercido regularmente e a par da actividade profissional principal. São várias as formas adoptadas pelo serviço voluntário:

**Actividades de voluntariado**, todos os tipos de compromissos tomados a nível do voluntariado. Estas actividades caracterizam-se pelos seguintes aspectos: acessíveis a todos, não remuneradas, assumidas por vontade própria, educacionais (aprendizagem não formal) e com uma mais-valia social.

**Serviço voluntário**, uma parte das actividades de voluntariado, caracterizada pelos seguintes aspectos adicionais: período determinado; objectivos, conteúdo, tarefas, estrutura e enquadramento claros; apoio apropriado e protecção legal e social.

**Serviço à comunidade**, um serviço voluntário gerido pelo Estado — ou em nome dele —, por exemplo no domínio social ou da protecção civil.

**Serviço cívico**, uma alternativa ao serviço militar obrigatório em alguns países, mas não voluntário (?).

3.6 O voluntariado e a benevolência distinguem-se pelo facto de que, por um lado, se o trabalho voluntário é prestado, no sentido das definições da ONU e da OIT, ao serviço de organizações sem fim lucrativo, beneficia de uma remuneração muitas vezes inferior ao valor do mercado e que, por outro lado, a benevolência não é remunerada, mesmo quando pode beneficiar de um subsídio para cobrir as despesas incorridas na missão. A clarificação do estatuto jurídico destas actividades deveria ter estes dados em conta a fim de facilitar a situação dos interessados, bem como a dos «estagiários» colocados à disposição de ONG no âmbito dos seus estudos.

(?) COM(2004) 337 final, p.5 — «Seguimento do Livro Branco» Um novo impulso à juventude europeia «— Proposta de objectivos comuns no domínio das actividades de voluntariado dos jovens, na sequência da Resolução do Conselho, de 27 Junho de 2002, relativa ao quadro para a cooperação europeia em matéria de juventude».

As actividades de voluntariado na acepção da OIT e das agências da ONU são as actividades efectuadas em organizações de fins não lucrativos, de benemerência ou não governamentais de carácter humanitário por trabalhadores ditos voluntários que recebem, na maior parte dos casos, uma remuneração salarial. O carácter voluntário do trabalho destes assalariados traduz-se pelo facto de o seu salário ser frequentemente inferior aos preços do mercado. Por exemplo, um técnico logístico de uma organização humanitária de emergência ou um jurista que trabalha para uma associação de defesa dos direitos dos refugiados serão assalariados, mas terão um salário diferente e inferior ao que poderiam obter em empresas de fins lucrativos (neste caso, empresas de transportes ou gabinetes de consultoria jurídica).

O exemplo do serviço voluntário europeu (SVE), amiúde citado e salientado como uma forma de actividade a generalizar e a valorizar, constitui na realidade um serviço que põe os jovens à disposição de associações ou de ONG mediante a cobertura das despesas (alojamento, alimentação) e alguma forma de indemnização, semelhante às indemnizações dos estágios. Trata-se de uma forma de colocar os jovens cujos estudos superiores imponham um estágio no estrangeiro (quase todos os estudos com uma dimensão internacional ou europeia) em contacto com associações e ONG.

A participação dos jovens em projectos humanitários ou de interesse geral mediante indemnização fixa permite um enriquecimento mútuo. Embora seja de louvar a intenção de clarificar o estatuto legal das indemnizações percebidas, essa clarificação não deve confundir o voluntariado e a beneficência.

3.7 O trabalho voluntário remunerado na acepção da OIT e da ONU, como por exemplo a actividade dos Médicos sem Fronteiras, não cabe no âmbito do presente parecer.

3.8 Nos últimos anos, tem sido contínua a diversificação das formas e das motivações do voluntariado por ser um contexto em que são determinantes os novos valores e as evoluções da sociedade. Não obstante o interesse despertado pelas actividades de voluntariado e a sua procura serem crescentes, os meios financeiros e orçamentais e o desenvolvimento das estruturas não têm acompanhado esta evolução no mesmo ritmo nem o voluntariado teve ainda o reconhecimento que lhe é devido.

3.8.1 A possibilidade de ocupar os tempos livres de uma forma útil, desenvolver as competências sociais e adquirir e transmitir experiências é uma vantagem muito atraente para os voluntários. A aquisição de saber ou o conhecimento de si próprio e das suas capacidades graças ao voluntariado são a motivação cada vez mais frequente para os jovens, nomeadamente para estarem à altura de responder às exigências colocadas pela sociedade do conhecimento. Entre os motivos que levam os jovens a decidir-se por uma actividade de voluntariado no estrangeiro encontra-se a possibilidade que lhe é oferecida de contactar com outras culturas e aprender línguas. Sobretudo no âmbito da unificação europeia, é fomentada deste modo a compreensão intercultural. Os projectos de voluntariado transfronteiras, como por exemplo as bolsas de intercâmbio no âmbito da iniciativa «Euroregiões» podem ser determinantes no desenvolvimento de uma cidadania europeia.

3.8.2 As organizações de interesse geral e os centros de voluntários conseguem atrair mais facilmente interessados se tiverem em linha de conta as novas realidades da nossa sociedade. São de referir, a título de exemplo, as mudanças na cultura juvenil, a difusão da Internet e as possibilidades de voluntariado em linha, as novas formas de comunicação entre os jovens, por exemplo por SMS e a possibilidade de projectos de voluntariado de curta duração como primeiro passo na adesão dos jovens a este tipo de actividades. Importa ter igualmente presentes as novas formas de ocupação dos tempos livres, bem como a disponibilidade de tempo dos cidadãos interessados e ter em devida conta os novos grupos-alvo, como os imigrantes, os desempregados de longa duração ou o número crescente de reformados que desejam ser úteis.

3.9 Sintetizando, pode-se dizer que o voluntariado é um fenómeno horizontal que abarca sectores da sociedade muito diversos, mas que é também transversal a todas as camadas da população.

#### 4. O papel geral do voluntariado na sociedade europeia em termos sociais e económicos

4.1 A literatura especializada internacional analisa o voluntariado predominantemente segundo a sua função social ou económica. Conforme já observámos antes, o seu valor específico reside no seu contributo para a cidadania activa, mas o seu impacto é normalmente muito difícil de quantificar. Com efeito, é quase impossível medir o empenho social, o sentimento de pertença, a identificação com a sociedade, a solidariedade, o sentido de responsabilidade pela vida colectiva e a promoção da coesão.

4.2 A abordagem mais adequada, a adoptada em trabalhos de investigação sobre a sociedade civil (por exemplo, Putman, 2000<sup>(8)</sup>), aponta o capital social como produto principal do voluntariado. As redes sociais, os contactos, os valores e os comportamentos dos cidadãos, bem como a confiança mútua são fundamentais para o desenvolvimento social (e económico) das regiões. Sempre que, num dado espaço, é elevado o número de movimentos associativos ou de voluntariado, os indicadores económicos e sociais são mais satisfatórios. Ao criar redes e ligações, o voluntariado aumenta consideravelmente o capital social de uma sociedade.

4.3 Por esse motivo, será preciso aduzir aos indicadores quantitativos normalmente utilizados para medir o desenvolvimento de um país (sendo os principais indicadores económicos o crescimento económico e o equilíbrio financeiro) novos indicadores alternativos capazes de avaliar o capital social e a coesão social e realçar o contributo do voluntariado. Também seria oportuno quantificar o valor económico do voluntariado, conforme sugere a ONU no seu Manual para as organizações sem fins lucrativos nos sistemas estatísticos nacionais.

4.4 Tal permitirá, ao mesmo tempo, corresponder à prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, cuja principal aspiração é um sistema global que promova não só o êxito económico mas também, e não em menor medida, a sustentabilidade ambiental, a solidariedade e a democracia. Esta aspiração enquadra-se, aliás, perfeitamente nos objectivos da estratégia de

<sup>(8)</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone — The Collapse and Revival of American Community* (Bowling sem parceiro: o declínio e o renascimento da comunidade americana); New York, Simon and Schuster, 2000.

Lisboa que, no contexto global do desenvolvimento sustentável, considera indissociáveis as três vertentes — económica, social e ambiental — e que visa explorar o melhor possível as sinergias entre elas. Urge avaliar o contributo fundamental dos voluntários nesses três domínios — promoção da coesão social, actividades no domínio do ambiente e reinserção dos desempregados (de longa duração).

4.5 O Pacto Europeu para a Juventude, adoptado pelo Conselho Europeu da Primavera de 2005 e parte integrante da Estratégia de Lisboa revista, encoraja os jovens a exercer actividades de voluntariado <sup>(9)</sup>.

4.6 Mercê dos trabalhos de investigação e das experiências à escala mundial, será possível fomentar mais eficazmente e de uma forma mais racional o voluntariado nos vários sectores.

4.6.1 Poder-se-á, por exemplo, inculcar nas crianças, no processo de socialização, de escolarização e educação, uma atitude que os transforme mais tarde em membros activos da comunidade. Neste processo cabe um papel importante, enquanto modelos, às organizações que põem em prática programas sociais e cujos efectivos são maioritariamente crianças e jovens.

4.6.2 O voluntariado poderá ter um papel muito especial no âmbito do desemprego dos jovens e no desemprego de longa duração, bem como, em termos mais gerais, no ingresso do mercado de trabalho.

Os voluntários, ao mesmo tempo que acumulam experiências e conhecimentos fundamentais, orientados para alvos específicos e requeridos pelo mercado de trabalho, estão a construir uma rede de contactos. A par das actividades no sector social e na saúde pública, que são o campo de acção tradicional das actividades de voluntariado, os voluntários podem adquirir durante o período em que prestam serviços competências e conhecimentos no âmbito das relações públicas, da comunicação, da gestão organizativa, da formação profissional, etc.

Têm a possibilidade de experimentar várias funções na sociedade, de aprender a tomar as decisões certas, a resolver problemas, de assimilar uma cultura do trabalho e pôr à prova o seu sentido de justiça e a sua capacidade de liderança. O voluntariado pode, assim, ser um capítulo essencial do curriculum vitae e da carreira profissional. As actividades de voluntariado são pois um instrumento essencial da aprendizagem informal e não formal em complemento da formação e da educação formais. Ao mesmo tempo, aumentam as oportunidades de encontrar um emprego, sobretudo no caso dos jovens. Face ao exposto, é de concluir que o voluntariado representa não só um importante complemento da educação, da formação e da aprendizagem formal como também da promoção do mercado de trabalho.

4.6.3 No âmbito do envelhecimento activo, o voluntariado tem uma função dúplice: por um lado, os cidadãos de idade avançada podem continuar a participar na vida social, a colocar à disposição a sua experiência de vida e a sentir-se úteis, o que tem repercussões positivas também na sua saúde e qualidade de vida. Por outro lado, o voluntariado facilita a compreensão entre as gerações, permitindo a jovens e idosos trabalharem juntos

num projecto comum, trocar as suas experiências e ajudar-se mutuamente.

4.6.4 O voluntariado pode oferecer a diversos grupos marginalizados da população a oportunidade de reinserção e de integração, seja porque os voluntários se empenham para melhorar a sua situação seja porque o seu próprio empenho lhes permite regressar ao seio da sociedade. Esta responsabilização através do voluntariado é, sobretudo, fundamental para os grupos socialmente marginalizados e para os imigrantes. Infelizmente, há Estados-Membros onde este processo é entravado por disposições jurídicas. Alguns deles, por exemplo, proíbem aos imigrantes o exercício de actividades de voluntariado.

4.6.5 São igualmente dignos de nota pela sua importância os vários grupos de entreajuda. A sua característica principal é que pessoas com problemas semelhantes, em variados domínios, se juntam e se ajudam mutuamente falando das suas experiências pessoais.

4.6.6 Os empregadores e os empresários também desempenham um papel crucial na promoção do voluntariado. Por um lado, os seus empregados e o seu pessoal especializado adquirem através do voluntariado fora da empresa competências sociais que estimulam a sua criatividade, aumentam a sua motivação para o trabalho e reforçam a sua ligação com a empresa onde trabalham. Por outro lado, as empresas estão cada vez mais conscientes da sua responsabilidade social. As parcerias de utilidade recíproca entre as organizações de voluntários, os municípios, o Estado e as empresas contribuem para o agrupamento das capacidades existentes no terreno e para a construção da colectividade. Graças ao diálogo entre parceiros sociais, à aprendizagem recíproca e aos acordos colectivos, serão mais fáceis o reconhecimento e o apoio do voluntariado, enquanto parte da responsabilidade social.

4.6.7 O CESE observa com apreensão que, muitas vezes por falta de uma definição legal ou de um fundamento jurídico para o «voluntariado», as organizações que operam neste sector e as suas actividades não beneficiam do reconhecimento público. Por vezes, isso impede mesmo a apreensão do potencial existente, como sucede por exemplo quando o voluntariado não é reconhecido no âmbito das medidas de inserção dos jovens, dos desempregados ou dos imigrantes. A situação dos voluntários é, além disso, muitas vezes problemática, sobretudo em termos fiscais, de segurança social e de seguro. É preciso empenhar-se tenazmente a favor de uma regulamentação que defina claramente o estatuto jurídico dos voluntários e dêem a cada residente de um país o direito a exercer actividades de carácter voluntário. Além disso, o CESE insta os Estados-Membros a suprirem as lacunas jurídicas que dificultam a acção dos voluntários, que desenvolvem um trabalho importante de interesse geral, em especial em caso de catástrofes. Os trabalhadores dependem demasiadas vezes da boa vontade dos seus empregadores para a obtenção de dispensas e a conservação dos seus salários.

4.6.8 O CESE sugere que as relações e as tarefas de cada uma das partes envolvidas — o Estado, o mercado e as organizações de voluntários — sejam devidamente especificadas. Não obstante o importante papel do voluntariado na nossa sociedade, não é sua função prover às necessidades fundamentais da assistência social e muito menos substituir a acção do Estado. O objectivo da acção política terá de ser a promoção do voluntariado como tal e não instrumentalizá-lo, porque senão perderá a sua razão de ser e o seu valor específico que assenta na liberdade de escolha.

<sup>(9)</sup> O Conselho Europeu da Primavera de 2005 adoptou o Pacto Europeu para a Juventude no âmbito da Estratégia de Lisboa revista. O Pacto visa melhorar a educação, a formação, a mobilidade, a inserção profissional e a inclusão social dos jovens, procurando conciliar a vida profissional e a vida familiar. Para tal, o Conselho Europeu convidou a UE e os Estados-Membros a encorajar a mobilidade dos jovens e a suprimir os entraves que se levantam aos estagiários, aos voluntários e aos trabalhadores e suas famílias (Vd. Anexo I das conclusões da Presidência do Conselho de Bruxelas, 22 e 23 de Março de 2005, 7619/05).

4.6.9 O CESE considera que, de qualquer modo, cabe ao Estado fornecer as infra-estruturas necessárias para a realização de actividades de voluntariado. É que, embora sendo gratuita, esta actividade implica certas despesas. A experiência também mostra que nos países europeus com infra-estruturas específicas para o voluntariado, a sua amplitude e a sua qualidade são nitidamente superiores. O apoio e o aconselhamento das organizações de voluntários, bem como a sua motivação, a sua formação, a sua orientação e o seu acompanhamento, bem como o eventual reembolso das despesas custam dinheiro, mas compensam largamente o investimento feito. É justamente neste ponto que o Estado poderá ter um papel activo, graças a uma programação estratégica, à sensibilização da opinião pública e à

coordenação das actividades. Para a maior divulgação das actividades de voluntariado, o Estado terá de financiar a realização de estudos e enfatizar a necessidade de incluir nos programas de ensino a educação do espírito de voluntariado.

4.6.10 Por outro lado, todas as partes envolvidas (Estado, empresas, sindicatos e organizações de voluntários) deverão congregiar esforços para incentivar e promover o voluntariado e aumentar o seu reconhecimento pela sociedade. Uma articulação em rede eficaz das organizações de voluntários para o intercâmbio de boas práticas e para a conjugação de esforços é aqui tão imprescindível como o diálogo e a cooperação entre os vários sectores.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu,  
Dimitris DIMITRIADIS

---

ANEXO

#### ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

A proposta de alteração seguinte foi rejeitada no decurso das deliberações, mas obteve pelo menos um quarto dos votos:

##### **Ponto 3.6**

Suprimir.

##### *Justificação*

Este é um parecer extremamente importante, já que é um dos poucos pareceres do CESE que descreve de forma tão exaustiva as organizações de voluntariado. As definições, os exemplos e as teorias constantes do parecer são fundamentais, pois constituirão um manual ao qual se poderá recorrer quando da elaboração de futuros pareceres deste tipo, quando se trate de encontrar uma metodologia para distinguir entre actividades de voluntariado ou de trabalho social.

A alteração proposta tem por objectivo suprimir as definições utilizadas tanto pela ONU como pela OIT. Penso que o CESE não deve em caso algum referir-se a estas definições neste documento, pois a proposta da Comissão na base do presente parecer refere-se apenas e exclusivamente ao voluntariado na sua forma mais pura, ou seja as actividades de voluntariado pelas quais o voluntário não recebe qualquer remuneração.

A adopção da minha proposta de alteração pela Assembleia plenária tornará o parecer mais legível, evitará uma confusão desnecessária no leitor e reduzirá ainda a extensão do parecer.

##### *Resultado da votação:*

A favor: 53

Contra: 61

Abstenções: 24

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Implementação da parceria para o crescimento e o emprego: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas»**

COM(2006) 136 final

(2006/C 325/14)

Em 22 de Março de 2006, a Comissão 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.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006 (Relatora: **E. PICHENOT**).

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro de 2006), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 153 votos a favor, 21 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A responsabilidade social das empresas, parte integrante do modelo social europeu, é do interesse de todos os cidadãos. O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com o facto de a Comissão integrar esta visão na comunicação, que sublinha igualmente que «os princípios da RSE são reflexo dos valores fundamentais da própria UE.» Por conseguinte, o Comité considera que o cidadão europeu deveria poder aceder a uma informação fiável e o mais completa possível sobre as declarações e práticas das empresas e territórios. A elaboração de relatórios de qualidade permitiria orientar as suas opções enquanto consumidor, aforrador e residente. Os produtos e serviços que podem oferecer uma informação social de qualidade e dar resposta a uma rastreabilidade já beneficiam de uma verdadeira vantagem comparativa junto dos investidores, consumidores e associações de consumidores. Esta tendência adquire cada vez maior importância na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

1.2 Um portal de informação sobre a RSE poderia assim ser criado no quadro do plano de acção «Comunicar Melhor a Europa». Um portal europeu com toda a informação disponível permitiria efectuar um recenseamento do número e tipo de empresas, temas abordados e partes interessadas parceiras. Seria útil para a apropriação da RSE pelos actores de todos os Estados-Membros. Em particular, seria altamente desejável que incluísse informação sobre as boas práticas das empresas dos novos Estados-Membros. Seria um instrumento de avaliação global em matéria de RSE. Este repertório auto-declarativo e multilateral, instrumento indispensável de acompanhamento da «Aliança Europeia», deveria ser co-financiado pela Comissão. A «praxisteca<sup>(1)</sup> da RSE» (biblioteca das práticas) constituída desta forma permitiria a troca de informação sobre as boas práticas das empresas e dos territórios.

1.3 Uma vez que a RSE contribui para a Estratégia de Lisboa (inovação, competitividade, empregabilidade e criação de

emprego), o CESE sugere aos Estados-Membros que integrem a promoção da RSE nos seus Planos Nacionais de Reforma e, obviamente, nas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. Lembra que as práticas de RSE são voluntárias e visam complementarmente respeitar o direito do trabalho e o direito social nacional, em apoio às normas laborais internacionais. O CESE apela ao poder público dos Estados-Membros e da UE que favoreça a emergência e desenvolvimento de novos sectores de actividade criados ou desenvolvidos pela política de RSE. Insta os Estados-Membros e a UE a impulsionarem uma atitude responsável das empresas com os contratos públicos (política do melhor desempenho social e ambiental).

1.4 Em toda a Europa têm lugar inúmeras práticas de desenvolvimento sustentável ou RSE. Esta diversidade é um elemento de dinamismo mas dificulta uma abordagem europeia concertada. O CESE congratula-se com a reactivação, desejada pela comunicação, do Grupo de alto nível de Estados-Membros sobre a RSE como lugar de debate para melhorar a troca de boas práticas. Antes de procurar a convergência, convém proceder à actualização da situação das práticas nacionais. Esta análise, incluindo as políticas públicas e as legislações existentes, deveria permitir evidenciar os resultados obtidos pelas políticas públicas para favorecer a promoção da RSE, respeitando a diversidade.

1.5 A Comissão Europeia considera que as empresas europeias deveriam ter um comportamento responsável ou que deveriam exercer as suas actividades respeitando os valores da União, bem como normas internacionais reconhecidas, nomeadamente em matéria de trabalho digno. Nesta lógica, o CESE apela aos parceiros sociais nas empresas multinacionais de origem europeia para que enriqueçam o diálogo social transnacional através da negociação de acordos-quadro internacionais (AQI) sobre a RSE. Estes AQI devem, no mínimo, assentar no respeito da Declaração da OIT e dos princípios orientadores da OCDE para empresas multinacionais; as empresas que os assinaram participam na concretização dos objectivos de desenvolvimento do milénio.

(<sup>1</sup>) Praxis (s.f. de origem grega) significa acção, designa o conjunto das actividades humanas susceptíveis de transformar o meio natural ou de alterar as relações sociais.

1.6 O CESE apoia as iniciativas de diálogo social sectorial que implicam a RSE na gestão das mutações económicas. Instou os sectores a garantir que as iniciativas incluem participantes de todos os Estados-Membros.

1.7 O Comité afirma que a RSE é exemplar quando está integrada na estratégia e aplicada em toda a hierarquia da empresa. Insta as empresas que pretendam apoiar a Aliança a participarem de forma plena, nomeadamente, implicando os representantes do pessoal que o pretendam, associando o Comité Empresarial Europeu quando este existir.

1.8 O CESE é favorável a que a generalização da RSE desejada pela Comissão passe pelas PME mas apela a todas as outras formas de empresa, incluindo as de economia social, a investirem na RSE, respeitando a sua diversidade.

1.9 Para melhorar a notação, o CESE apela a todas as empresas europeias para que estas invistam na elaboração e revisão dos diferentes instrumentos de avaliação e informação, tais como o EMAS, GRI e ISO 26000. Recordou que, quando é viável, a certificação resulta da vontade da empresa, não pode ser obrigatória. Para garantir a legitimidade e a viabilidade das agências de notação e certificação, parece importante que estas façam a sua avaliação segundo critérios baseados nos textos fundamentais contidos na lista elaborada pelo Fórum Multilateral de 2004. O CESE promove as iniciativas de autoregulação do sector das agências.

1.10 O CESE constata que o anexo da comunicação resulta de uma iniciativa concertada da Comissão e de uma parte do meio empresarial sem que as outras partes interessadas tenham sido consultadas. Considera portanto que cabe às organizações patronais divulgarem a informação e garantirem a promoção das actividades das empresas da Aliança em termos de RSE, a nível nacional e local.

1.11 O CESE convida as partes interessadas a participarem nas novas reuniões do Fórum, bem como nos diálogos em curso nas empresas da Aliança. Recomenda a criação de lugares de debate nacionais, de composição multilateral, que analisariam as boas práticas, nomeadamente as que surgem no portal europeu, para corresponder da melhor forma possível às expectativas dos cidadãos.

1.12 O CESE pretende que a avaliação do nível alcançado em termos de RSE seja objecto de uma reflexão profunda. Esta reflexão deveria acontecer o mais rapidamente possível, a fim de garantir a credibilidade da nova abordagem que visa explicitamente a excelência. Poderia ter lugar durante a avaliação das estratégias nacionais e comunitárias de desenvolvimento sustentável, uma vez que as duas noções derivam do mesmo conceito, com a responsabilidade societal — das empresas e dos territórios — no nível micro e o desenvolvimento sustentável no nível macro. Esta questão deveria constar da agenda das primeiras reuniões (final de 2006) do Fórum Multilateral, ao qual o CESE pretende estar plenamente associado.

1.13 O CESE propõe à Comissão que o próximo ano seja declarado «Ano Europeu da RSE».

## 2. Justificação

### 2.1 O contexto europeu da RSE desde a Cimeira de Lisboa

2.1.1 Os Conselhos Europeus (Lisboa 2000, Gotemburgo 2001) apresentaram um conceito europeu de responsabilidade social das empresas assente em três vertentes. No âmbito europeu, a RSE é um processo voluntário que se aplica além do acervo comunitário, que permanece uma plataforma obrigatória nos seus aspectos sociais (direito do trabalho), sociais (direito do consumidor) e ambientais (direito do ambiente). Já existiam instrumentos europeus voluntários a aplicar à vertente ambiental (EMAS, Ecolabel).

2.1.2 Em Julho de 2001 <sup>(2)</sup>, a Comissão Europeia publicou um Livro Verde intitulado «Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas (RSE)», que definia a RSE. O CESE emitiu um parecer sobre o Livro Verde em Março de 2002 <sup>(3)</sup>. O referido Livro Verde instava os Estados-Membros a darem o seu contributo para este tema. Com base nos contributos recebidos, a Comissão adoptou, em Julho de 2002, uma primeira comunicação sobre a responsabilidade social das empresas, intitulada «Um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável». O título sublinhava que a RSE é o aspecto microeconómico do conceito macroeconómico de desenvolvimento sustentável.

2.1.3 A Comissão organizou um Fórum Multilateral entre as partes interessadas sobre a RSE na União. O objectivo era definir as recomendações comuns em matéria de RSE. Tratava-se de um processo inédito de diálogo e concertação que juntava parceiros sociais, organismos de investigação e as partes interessadas. Era uma tentativa única de organizar um diálogo civil sob um mandato confiado pela Comissão. Após longos trabalhos em comissão e quatro plenárias, o Fórum apresentou o seu relatório final em 29 de Junho de 2004. O Fórum reconheceu que várias partes interessadas e não apenas as empresas se implicaram no desenvolvimento sustentável. O referido relatório contém nove séries de recomendações destinadas às empresas, partes interessadas, poderes públicos e instituições da União Europeia. Estas recomendações referiam-se à sensibilização e formação para a RSE, à sua inclusão nos hábitos de todos e procuravam garantir-lhe um ambiente favorável. A UNICE estava satisfeita com os resultados alcançados, a CES adoptou o texto final com algumas reservas, outros manifestaram a sua insatisfação. Tal como consta da comunicação de 22 de Março de 2006, «O Fórum

<sup>(2)</sup> COM(2001) 366 final.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE de 20.03.2002 sobre «Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas», relatora: HORNUNG-DRAUS; co-relatora: ENGELEN-KEFER, co-relator: HOFFELT (JO C 125 de 27.5.2002)

conseguiu chegar a um certo consenso entre os participantes, embora tenha também revelado as grandes diferenças de opinião entre os representantes das empresas e as outras partes interessadas».

2.1.4 Em Junho de 2003, a directiva 2003/51/CE que altera duas directivas relativas às contas anuais e contas consolidadas das empresas, introduzia a possibilidade de publicar indicadores de desempenho não financeiro, nomeadamente em matéria de ambiente e de pessoal. Para contribuir para a promoção da RSE, em Junho de 2005, o CESE adoptou um parecer sobre os instrumentos de informação e de avaliação da RSE <sup>(4)</sup>.

2.1.5 Em 22 de Março de 2006 foi publicada uma segunda comunicação intitulada «Implementação da parceria para o crescimento e o emprego: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas» <sup>(5)</sup>, objecto do presente parecer, acompanhada de um anexo intitulado «A Aliança Europeia para a RSE».

2.1.6 Na Comunicação de Maio de 2006, «Promover um trabalho digno» <sup>(6)</sup>, a Comissão reconhece o importante papel da RSE, complementar da legislação, da negociação colectiva e do controlo das condições laborais. Considera que os códigos de conduta e outros instrumentos de RSE devem apoiar-se em instrumentos acordados a nível internacional (OCDE, OIT) e convida as empresas, a Aliança Europeia para a RSE e as outras partes interessadas a desenvolverem iniciativas com vista a contribuir para a promoção do trabalho digno para todos. Por outro lado, nas Orientações Integradas (OI) para a execução da Estratégia de Lisboa, o Conselho de Junho de 2006 recomendava aos Estados-Membros que incitassem as empresas a desenvolverem a sua responsabilidade social.

2.1.7 Em Junho de 2006, na sua definição da nova estratégia de desenvolvimento sustentável <sup>(7)</sup>, o Conselho prevê nas orientações políticas a «participação das empresas e dos parceiros sociais» com base nos seguintes pontos: «reforço do diálogo social, responsabilidade social das empresas e parcerias público-privado, para favorecer a cooperação e as responsabilidades comuns no que se refere à aplicação de modos de consumo e de produção sustentável». O ponto 31 desta comunicação refere: «Os chefes de empresa e as principais partes interessadas, incluindo organizações de trabalhadores e organizações não governamentais, deveriam, juntamente com o mundo político, iniciar uma reflexão sobre as políticas necessárias a médio e longo prazo para um desenvolvimento sustentável e propor respostas ambiciosas por parte das empresas, ultrapassando as exigências legais mínimas existentes. Em 2007, a Comissão apresentará uma proposta com vista a favorecer este processo. De acordo com a abordagem adoptada pela Aliança Europeia para a responsabilidade social das empresas, convém sensibilizar e informar sobre a responsabilidade social e ambiental das empresas e fazer com que os responsáveis informem mais sobre as suas acções»

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE de 8 de Junho de 2005 sobre «Instrumentos de informação e de avaliação da responsabilidade social das empresas numa economia mundializada» relatora: PICHENOT (JO C 286 de 17.11.2005)

<sup>(5)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 249 final.

<sup>(7)</sup> Comunicação 10117/06.

## 2.2 Síntese da Comunicação

2.2.1 A Comunicação de Março de 2006 <sup>(8)</sup> vem juntar-se aos documentos anteriores e volta a dar maior visibilidade política à RSE. Nesta comunicação, a nova Comissão apoia a criação da Aliança Europeia para a RSE e relança os encontros do Fórum Multilateral. Apoia a criação da Aliança: «A Comissão anuncia o seu apoio ao lançamento de uma Aliança Europeia no domínio da RSE, um conceito que se baseia nos contributos das empresas activas na promoção da RSE» e relança os encontros do Fórum Multilateral: «A Comissão continua a dar a máxima importância ao diálogo com todas as partes interessadas e destas entre si e propõe a realização de reuniões regulares do Fórum Multilateral, com o intuito de analisar constantemente os progressos efectuados na Europa em termos de RSE».

2.2.2 A Comissão assinala que não desempenha um papel activo na Aliança. Em particular, a Aliança «não terá novas obrigações financeiras para a Comissão». A Comissão precisou que a Aliança «não é um instrumento jurídico e não se destina a ser assinada pelas empresas, pela Comissão ou por qualquer entidade pública» é sim «um enquadramento político para iniciativas de RSE novas ou já existentes por parte das grandes empresas, das PME e dos outros interessados».

2.2.3 Em um anexo, que não tem o mesmo alcance que o texto da comunicação, a Aliança é apresentada como uma iniciativa da comunidade empresarial baseada na parceria: «a Comissão Europeia apoia os membros da comunidade empresarial que lançam as bases de uma Aliança Europeia para a RSE. Trata-se de uma aliança aberta às empresas que partilhem as mesmas ambições: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de RSE, para apoiar uma economia de mercado competitiva e sustentável. A essência desta iniciativa é a constituição de parcerias.» A Aliança tem uma natureza aberta e as empresas europeias de todas as dimensões são convidadas a exprimir voluntariamente o seu apoio. No Outono de 2006, uma centena de empresas estavam registadas no site da UNICE.

2.2.4 A Comissão considera que «a RSE tem essencialmente a ver com um comportamento voluntário das empresas, uma abordagem que implique obrigações e exigências administrativas suplementares para as empresas arrisca-se a ser contraproducente e seria contrária aos princípios da melhoria da regulamentação». Com efeito, parece pouco compatível com o carácter voluntário da RSE impor novas regras vinculativas, mas subentende-se que a empresa que se implica num processo de RSE começa pelo cumprimento estrito das regras, na sua letra e espírito, devidamente verificado pelas autoridades competentes.

2.2.5 A Comissão acredita que o seu apoio à Aliança permitirá a generalização da RSE nas empresas europeias. Uma vez que a confiança (que é a chave do processo) não se decreta, a qualidade da governação da empresa é a sua única garantia.

<sup>(8)</sup> COM(2006) 136 final.

2.2.6 A participação das empresas na Aliança é puramente declarativa e não é objecto de um compromisso formal. Esta simplicidade deveria facilitar o crescimento rápido do número de empresas que participam na Aliança.

2.2.7 A Comissão «reconhece que, sem o apoio activo e a crítica construtiva das partes interessadas não institucionais, a RSE não se desenvolverá». Desta forma, o apoio activo e a crítica construtiva das partes interessadas não pertencentes à comunidade empresarial enriquecem o processo.

2.2.8 A Aliança não substitui o diálogo com todas as partes interessadas e destas entre si. Para contribuir para este diálogo, a Comissão «propõe a realização de reuniões regulares do Fórum Multilateral, com o intuito de analisar constantemente os progressos efectuados na Europa em termos de RSE». Estas reuniões permitirão fazer o ponto da situação: «Dentro de um ano, a Comissão reavaliará a evolução da RSE na Europa, na sequência da discussão no âmbito do Fórum Multilateral». O presente parecer procura apresentar um roteiro para a preparação do próximo prazo, sublinhando os pontos susceptíveis de recomendações.

### 2.3 Alguns pontos a destacar na comunicação

#### 2.3.1 As empresas na Estratégia de Lisboa

2.3.1.1 A Comissão considera que as empresas, criadoras de riqueza e emprego propõem bens e serviços que trazem uma mais-valia à sociedade. Instou as empresas europeias a empenharem-se mais na RSE. O CESE aprovou a posição da Comissão segundo a qual as empresas que se empenham voluntariamente na RSE contribuem para a Estratégia de Lisboa renovada. Entre outros aspectos, as práticas voluntárias de RSE podem ajudar o poder público a concretizar algumas orientações integradas relacionadas com a integração social, a aprendizagem ao longo da vida, a inovação e o desenvolvimento do espírito empresarial, por exemplo através da luta contra a discriminação e pela diversidade, a antecipação das evoluções das qualificações, o recrutamento nos bairros desfavorecidos, o apoio às câmaras de comércio e indústria e aos jovens chefes de empresas, incluindo mulheres ou imigrantes recentes.

2.3.1.2 Em um parecer recente <sup>(9)</sup>, o Comité afirmava que «o Modelo Social Europeu deve ser, para todos os cidadãos da Europa, um conceito de espaço de bem estar social simultaneamente democrático, capaz de assegurar a protecção do ambiente, competitivo, assente na solidariedade e socialmente inclusivo». A Comissão insta as empresas europeias a empenharem-se em acções de RSE que não são imediatamente rentáveis a nível financeiro mas que melhoram a competitividade da Europa na globalidade e participam na concretização dos objectivos de desenvolvimento do milénio, como por exemplo o recrutamento de pessoal entre os mais desfavorecidos, a redução dos

níveis de poluição e um maior respeito pelos direitos fundamentais nos países em desenvolvimento. O CESE congratula-se com este incentivo.

2.3.1.3 O CESE aprovou a relação estabelecida entre a Estratégia de Lisboa, o desenvolvimento sustentável e a RSE. No entanto, tal como afirmou num parecer recente <sup>(10)</sup>, considera que convém precisar e clarificar as articulações entre a Estratégia de Lisboa e a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. Para aplicar estas estratégias, a acção dos poderes públicos permanece essencial, definindo um quadro ideal para o crescimento e a inovação no plano macroeconómico (Planos Nacionais de Reforma, Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável); as empresas responsáveis inscrevem-se neste quadro agindo no plano microeconómico. Desta forma, a RSE aplicada pelas empresas, desenvolvendo processos inovadores e estratégias de gestão responsável, participa no desenvolvimento sustentável à escala europeia e mundial.

#### 2.3.2 Generalização: a RSE para todas as empresas interessadas

2.3.2.1 A Comunicação de Março de 2006 insta as empresas europeias a empenharem-se na RSE, independentemente da sua dimensão. O CESE considera que a promoção da RSE junto das PME constitui um grande desafio desta generalização. Instrumentos específicos, experimentados ao longo dos últimos dois anos, representam uma base de experiências que merece um estudo de impacto que permite acompanhar a evolução destas práticas.

2.3.2.2 Nas conclusões do Fórum Multilateral ficou claro que as recomendações se dirigiam a todos os tipos de empresa (incluindo as PME e a empresas de economia social), respeitando a sua diversidade. O CESE apoia a ideia de que as PME e as micro-empresas têm o seu lugar numa estratégia de RSE, com os instrumentos adequados. Sublinhou ainda que estão abrangidos todos os tipos de empresa, não apenas as sociedades de capitais mas também as empresas em nome próprio, as empresas públicas, as mutuals, as cooperativas artesanais, industriais e agrícolas, as instituições paritárias, as associações de economia social, etc. Todas são instadas a investir na Aliança. É desejável que haja uma abordagem de RSE a partir do momento da criação de qualquer empresa.

#### 2.3.3 O papel das partes interessadas internas

2.3.3.1 A Comunicação menciona a eficácia do diálogo social em matéria de RSE e o papel construtivo do Comité de Empresas Europeu na definição de boas práticas. Nesse sentido, o CESE lamenta que as organizações representativas do diálogo social (tanto a nível interprofissional como sectorial) não tenham sido consultadas aquando da criação da Aliança.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE de 4 e 5 de Julho de 2006 sobre «Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu», relator: EHNMARK (CESE 493/2006).

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE de 22 de Maio de 2006 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável — Uma plataforma de acção», relator: RIBBE (CESE 736/2006).

2.3.3.2 Na opinião do CESE <sup>(1)</sup>, «o modelo europeu de economia social de mercado não considera a empresa como uma simples sociedade de capitais ou umnexo de contratos, mas também, e talvez mesmo sobretudo, como uma comunidade». Muitas vezes a iniciativa de adoptar práticas de RSE é da direcção da empresa. Contudo, não podem existir boas práticas que sejam apenas da responsabilidade da direcção da empresa. O CESE considera que a RSE «à europeia» não é uma decisão filantropa mas sim o resultado do diálogo com todas as forças vivas da empresa a todos os níveis da hierarquia. A RSE, nomeadamente o diálogo com as partes interessadas externas, diz respeito a todos: ao chefe da empresa mas também aos quadros e ao conjunto dos trabalhadores. O Comité afirma que a RSE é digna dessa designação quando está integrada na estratégia da empresa e aplicada por todos os actores da empresa. Tratando-se de uma prática voluntária além da lei, a RSE engloba e ultrapassa o direito vinculativo.

2.3.3.3 Daí o interesse dos acordos-quadro internacionais (AQI) sobre a RSE. Estes acordos são negociados e assinados, por um lado, pela direcção da empresa ou as direcções das empresas do Grupo e, por outro lado, pelos representantes dos trabalhadores. No caso destes últimos, tratam-se de federações sectoriais internacionais ou europeias ou federações sindicais nacionais e o Comité Europeu de Empresas. A assinatura dos dois parceiros sociais compromete-os a aplicar os princípios da RSE nas relações da empresa com as partes interessadas externas, nomeadamente os subcontratantes e as comunidades territoriais.

2.3.3.4 O CESE aprova a comunicação quando refere que «O papel dos trabalhadores, dos seus representantes e dos sindicatos na elaboração e aplicação» dos princípios de RSE pode ser aperfeiçoado. Insta as empresas que pretendam apoiar a Aliança a participarem de forma plena, nomeadamente, implicando os representantes do pessoal que o pretendam. Existindo, o Comité Empresarial Europeu tem um papel a desempenhar.

2.3.3.4.1 Num parecer recente <sup>(2)</sup>, o CESE afirmava: «O CESE apoia a dimensão social da empresa na União Europeia e o papel desempenhado pelos CEE. No debate europeu sobre o desenvolvimento sustentável e o modelo social europeu tem se dado ênfase às especificidades da União Europeia. A responsabilidade social da empresa na economia global é uma das respostas europeias aos problemas colocados pela globalização, cujos efeitos negativos poderão ser atenuados pelo respeito das regras fundamentais da OIT por parte de todos os países membros da Organização Mundial do Comércio.» e «Além da protecção que oferece aos mais desfavorecidos e do bem estar social, o modelo social europeu caracteriza-se pelo respeito dos direitos que fundamentam a dignidade das pessoas em todos os lugares e em todas as circunstâncias. Numa Europa moderna, os direitos de cidadania devem, com efeito, poder ser exercidos em toda a parte, inclusivamente no local de trabalho e, em particular, no âmbito transnacional da empresa.»

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE de 8 de Junho de 2005 sobre «Instrumentos de informação e de avaliação da responsabilidade social das empresas numa economia mundializada» relatora: PICHENOT (JO C 286 de 17.11.2005).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE de 13 de Setembro de 2006 sobre «Os conselhos europeus de empresa: um novo papel na promoção da integração europeia», relator: IOZIA (CESE 1170/2006) pontos 1.11 e 1.13

2.3.3.5 O CESE incentiva as empresas e os organismos de formação profissional a incluírem nos seus planos pedagógicos uma educação para o desenvolvimento sustentável e a RSE.

#### 2.3.4 As iniciativas sectoriais

2.3.4.1 A Comissão continuará a apoiar iniciativas de RSE realizadas pelas partes interessadas, incluindo os parceiros sociais e as ONG, especialmente a nível sectorial. Assinala o papel importante dos comités de diálogo social sectorial. O CESE apoia estas iniciativas. Insta os sectores a garantir que as iniciativas incluem participantes de todos os Estados-Membros.

#### 2.3.5 Tornar a Europa um pólo de excelência em termos de RSE

2.3.5.1 A comunicação pretende «fazer da Europa um pólo de excelência em termos de RSE» mas não se refere à forma de avaliar o nível de qualidade alcançado. Contudo, para poder afirmar que se situa num nível de excelência, deverá ser possível avaliar a qualidade da RSE alcançada pela Europa. Além do trabalho efectuado por cada uma das empresas, a Europa deveria poder comparar a sua situação à de outros pólos regionais em termos de RSE. Numa primeira fase, um portal com toda a informação disponível permitiria constituir um recenseamento do número e tipo de empresa, temas abordados e partes interessadas parceiras.

2.3.5.2 Para tornar a Europa num pólo de excelência em termos de RSE, a Aliança Europeia deveria incluir um trabalho sobre os instrumentos adequados. Os produtos e serviços que podem oferecer uma informação social de qualidade e dar resposta a uma rastreabilidade já beneficiam de uma verdadeira vantagem comparativa junto dos investidores, consumidores e associações de consumidores. Esta tendência adquire cada vez maior importância na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

2.3.5.3 O CESE pretende que a avaliação do nível alcançado em termos de RSE seja objecto de uma reflexão profunda. Esta reflexão deveria acontecer o mais rapidamente possível, a fim de garantir a credibilidade da nova medida que visa explicitamente a excelência. Esta questão deveria constar da agenda das primeiras reuniões (final de 2006) do Fórum Multilateral. Durante o Fórum das Partes Interessadas, realizado em Bruxelas, em 7 de Dezembro de 2006, a Comissão apresentou o «Compêndio» das iniciativas levadas a cabo até à data em matéria de responsabilidade social das empresas, por enquanto, uma espécie de inventário. O CESE manifesta a sua disponibilidade para analisar tudo o que foi feito em áreas específicas e estabelecer uma colaboração institucional com a Comissão, inclusivamente no que respeita à gestão do portal da RSE.

2.3.5.4 Os conceitos não estão estabilizados e os instrumentos não são objecto de consenso geral. Contudo, alguns Estados-Membros desenvolvem políticas que visam uma maior transparência das empresas em matéria de RSE. O aprofundar do conhecimento das políticas nacionais desenvolvidas pelos Estados-Membros permitiria um processo de fertilização cruzada. A reactivação do Grupo de alto nível para a SER, proposta pela comunicação, é um passo no sentido certo, se os novos e futuros Estados-Membros participarem activamente. Um balanço das políticas públicas que promovem a RSE seria incluído no balanço da estratégia europeia (da União Europeia e dos Estados-Membros) de desenvolvimento sustentável prevista para 2007.

### 2.3.6 Informação e Transparência

2.3.6.1 O CESE toma nota, com interesse, da intenção da Comissão de melhorar a transparência e a informação dos consumidores. Contudo, sublinha que esta transparência e informação no domínio da RSE não se pode limitar às exigências de saúde pública em matéria de bens de consumo. Os consumidores podem desempenhar um papel de incentivo à produção responsável de bens e serviços. Para tal, precisam de saber não apenas se os bens que consomem cumprem as exigências em matéria de saúde pública mas também se são fabricados respeitando normas sociais e ambientais. Convém ainda expandir a preocupação de transparência a todos os sectores da economia. Importa que o consumidor saiba se os bens que consome são socialmente responsáveis; que o investidor e aquele que poupa saibam se as empresas em que investem o seu dinheiro são socialmente responsáveis; que o residente saiba se os equipamentos, infra-estruturas e outros são construídos de forma socialmente responsável, nomeadamente se respeitam o ambiente. Através dos fundos de investimento socialmente responsáveis, os actores financeiros já se interessam pela informação extra-financeira sobre as empresas. Juntamente com as agências de notação extra-financeira, são actores privilegiados da promoção da RSE. Os sectores industriais organizam-se para definir normas profissionais como por exemplo o sector da construção civil com a Elevada Qualidade Ambiental, sectores muito afectados por esta questão como o do alumínio, petróleo e papel preocupam-se com o impacto ambiental da sua actividade. O CESE considera que a propagação destas iniciativas de autoregulação seria útil.

2.3.6.2 As empresas utilizam técnicas diferentes para avaliar a sua viabilidade financeira (natureza e transparência dos investimentos, contas e controlos) e o seu desempenho social e ambiental (condições de trabalho, protecção da natureza dos territórios na cadeia de valor). Diferentes e complementares, devem estar em sinergia.

2.3.6.3 Para garantir a legitimidade e fiabilidade das agências de notação e certificação, a transparência dos princípios é indispensável. Com efeito, as empresas devem saber com base em que referências são avaliadas. Nesse sentido, o CESE congratula-se com a publicação dos Princípios de Investimento Socialmente Responsável<sup>(13)</sup>. Importa que as agências façam a sua avaliação recorrendo a critérios baseados nos textos fundamentais contidos na lista elaborada pelo Fórum Multilateral de 2004. As agências devem apresentar o máximo de transparência. A norma CSRR-QS foi uma tentativa de auto-regulação da profissão. O CESA apela a que continue neste sentido. Num parecer recente<sup>(14)</sup>, o CESE apelou às empresas europeias no sentido de investirem na elaboração e revisão dos diferentes instrumentos de avaliação, tais como, nomeadamente, o EMAS, o GRI e ISO 26000. Sublinha a necessidade de evitar que as normas internacionais redefinam o conceito de responsabilidade social das empresas, reduzindo-a à simples aplicação de normas ou convenções, quando, por natureza, a RSE reside nas iniciativas voluntárias das empresas que vão além da lei. Recomenda às representações nacionais que elaboram as orientações ISO 2600 que promovam a definição europeia da RSE, que observa a lei e vai mais além. Seja qual for a importância do trabalho realizado pelas agências de notação, as empresas não devem ser obrigadas a serem submetidas a normas privadas cuja verificação é onerosa para a PME. Quando os instrumentos são passíveis de certificação, esta resulta da vontade da empresa e não deve, em caso algum, ser obrigatória.

2.3.6.4 A comunicação sublinha que «as partes interessadas externas, incluindo ONG, consumidores e accionistas, podem desempenhar um papel mais forte incentivando e premiando uma conduta responsável por parte das empresas» ou desempenhando uma função de alerta. Por este motivo, a informação dos actores externos deve ser de boa qualidade. A comunicação incentiva as empresas que apoiam a Aliança a comunicarem informações sobre a RSE a todos os interessados, nomeadamente, os consumidores, investidores e ao grande público e insta as grandes empresas a apresentarem as suas estratégias e iniciativas no domínio da RSE, bem como os resultados das mesmas ou as melhores práticas de uma forma facilmente acessível ao público. Em matéria de informação sobre a RSE, o CESE recorda a sua proposta<sup>(15)</sup> de criar um portal europeu de informação sobre as práticas de RSE nas grandes empresas. Tendo em conta que a análise por terceiros permite melhorar a informação e garante a transparência, o CESE previa que os dados provenientes das próprias empresas fossem analisados por terceiros de confiança, por exemplo um observador institucional europeu. Esta análise poderia ser posterior, a partir de dados do portal europeu.

<sup>(13)</sup> Ver a página de Internet dos princípios de ISR, em francês:

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE de 8 de Junho de 2005 sobre «Instrumentos de informação e de avaliação da responsabilidade social das empresas (RSE) numa economia mundializada», relatora: PICHENOT (JO C 286 de 17.11.2005), pontos 4.4.1 e 4.4.2

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE de 8 de Junho de 2005 sobre «Instrumentos de informação e de avaliação da responsabilidade social das empresas numa economia mundializada» relatora: PICHENOT (JO C 286 de 17.11.2005) (ponto 4.4.3).

2.3.6.5 A comunicação específica ainda que não existem requisitos formais de declaração de apoio à Aliança e que a Comissão Europeia não guardará uma lista de empresas que a apoiam. Presentemente, sete meses após o lançamento da Aliança, apenas as páginas de Internet da UNICE e de algumas organizações patronais nacionais apresentam a Aliança. O CESE lamenta que a informação não esteja acessível e não seja apresentada de uma forma agrupada à disposição dos interessados.

### 2.3.7 Competitividade e desenvolvimento sustentável

2.3.7.1 A empresa responsável pode ter uma vantagem concorrencial em termos de imagem, o que interessa particularmente às empresas do sector dos bens de consumo.

2.3.7.2 As empresas responsáveis constituem um terreno favorável à inovação e à criatividade. Os seus produtos e serviços integram mais qualidade e valor para o cliente, o que poderá contribuir para uma vantagem comparativa.

2.3.7.3 Antecipando os riscos, a execução de um processo integrado de RSE contribui para gerir melhor as crises e mesmo evitá-las, nomeadamente em matéria de risco de malversação e riscos industriais e tecnológicos. Por exemplo, ocorrem menos acidentes quando o pessoal está em segurança no trabalho porque foi bem formado e foram feitos os investimentos úteis. As práticas de RSE podem, desta forma, traduzir-se numa diminuição mensurável dos riscos observados ou previsíveis. O CESE considera com interesse o facto de algumas companhias de seguros considerarem este aspecto nas suas tarifas e convida o resto do sector a adoptar o mesmo procedimento.

2.3.7.4 A aplicação dos princípios de RSE leva a empresa a melhorar o seu processo de decisão, bem como a sua governação, melhorando assim o seu desempenho a longo prazo. Uma gestão de recursos humanos que inclua a aprendizagem ao longo da vida e a manutenção dos idosos na vida activa permite otimizar o capital humano da empresa e contribui para o envelhecimento activo. O CESE considera com interesse as iniciativas dos meios europeus de peritos contabilistas para promover a gestão responsável através da qualidade das informações referentes às questões ambientais e de pessoal como elementos de análise estratégica da empresa.

2.3.7.5 O CESE recorda que a competitividade a longo prazo resulta muitas vezes de acções com um custo a curto prazo. Instou as empresas a não centrarem as suas atenções apenas nos lucros imediatos.

2.3.7.6 Insta os Estados-Membros e a UE a impulsionarem uma atitude responsável das empresas com os contratos públicos (política do melhor desempenho social e ambiental).

2.3.7.7 No plano macroeconómico, a resolução dos problemas sociais ou ambientais implica a criação ou o desenvolvimento de novos sectores de actividade, abrindo campos de desenvolvimento económico e criação de emprego. Trata-se, por exemplo, de eco-eficácia, serviços personalizados, relações entre urbanismo e transportes. O CESE apela ao poder público dos

Estados-Membros e da UE que favoreça a emergência e desenvolvimento destes sectores.

### 2.3.8 Os novos Estados-Membros

2.3.8.1 Apesar de terem sido envidados esforços em alguns dos novos Estados-Membros, as empresas que afirmam estar actualizadas em matéria de RSE são sobretudo dos antigos Estados-Membros.

2.3.8.2 O CESE considera indispensável divulgar e valorizar as boas práticas aplicadas pelas empresas dos novos Estados-Membros, nomeadamente as PME.

2.3.8.3 Considerando as diferenças de contexto económico e cultural, as empresas dos novos Estados-Membros têm certamente muito a aprender com a experiência das empresas situadas nas regiões com características semelhantes às das suas. Quando iniciativas socialmente responsáveis são executadas num país que não conte com uma longa experiência de economia social de mercado, podem inspirar mais directamente os actores de países com a mesma história.

2.3.8.4 Por conseguinte, é particularmente importante que a informação sobre boas práticas de empresas dos novos Estados-Membros seja divulgada aos seus homólogos de todos os Estados-Membros, incluindo os futuros.

2.3.8.5 Importa igualmente informar o público e os grupos de interesses diversos sobre questões ligadas à sustentabilidade das empresas (ou seja, empresas socialmente responsáveis que associem o êxito económico a valores sociais e éticos), dado que é da sua participação que dependerá em grande parte o ritmo da implantação dos princípios da responsabilidade social das empresas e a configuração destes.

### 2.3.9 A dimensão internacional da RSE.

2.3.9.1 O CESE aprova a posição da Comissão, que pretende continuar a promover a RSE a nível mundial, com vista a maximizar o contributo das empresas para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio da ONU. Apoiava igualmente as intenções da Comissão em matéria de critérios internacionais de referência referentes ao comportamento responsável das empresas, isto é, incentivar a execução da declaração de princípios tripartidos da OIT sobre as empresas multinacionais e a política social, dos princípios directores da OCDE destinados às empresas multinacionais, do pacto mundial de empresas (*Global Compact*) e dos Princípios de Investimento particularmente responsáveis das Nações Unidas e dos restantes instrumentos e iniciativas de referência; impulsionar a promoção de normas ambientais estritas; considerar o desenvolvimento sustentável nos acordos bilaterais de comércio e cooperação; através de incentivos comerciais, exortar ao respeito dos grandes princípios internacionais em matéria de direitos do homem ou do trabalho, de protecção do ambiente e de governação; intensificar a cooperação com a OIT sobre o trabalho decente;

promover a RSE no quadro da nova estratégia para África; seguir as iniciativas internacionais relacionadas (trabalhos do representante especial das Nações Unidas, orientações ISSO, certificação do processo Kimberley). Tais incentivos são extremamente importantes na medida em que podem, em alguns países, abrir uma via rumo a um direito social efectivo.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

2.3.9.2 O CESE considera que as Zonas Francas de Exportação, que existem para criar um clima de investimento atractivo, não deveriam em algum caso operar fora dos limites definidos pela legislação nacional do trabalho. Manifestar uma preocupação de RSE nestas zonas não substituiria o respeito pelo corpo das convenções fundamentais da OIT.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica»**

(2006/C 325/15)

Em 21 de Abril de 2006, 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: «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica»

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006, tendo sido relatora R. HEINISCH.

Na 431.ª reunião plenária 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 105 votos a favor, 4 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

#### **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O presente aditamento a parecer está relacionado com as definições e as análises contidas no parecer, de 16 de Março de 2006, do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Violência doméstica contra mulheres», que se limita à questão da violência perpetrada contra mulheres por homens no seio de uma relação conjugal/familiar<sup>(1)</sup>. O presente parecer refere-se também exclusivamente a este tipo de violência no seio da família, nomeadamente ao impacto nas crianças que a testemunham. A violência directa contra crianças no seio da família, não raro também perpetrada por mulheres — as próprias mães —, não é objecto do presente parecer. Embora a vivência num ambiente de violência física e psíquica possa ter efeitos graves sobre as crianças, continua a não haver uma percepção muito nítida de que as crianças são vítimas indirectas da violência doméstica. Também sob o ponto de vista do direito das crianças a uma vida sem violência, e principalmente a uma educação sem violência, à protecção e a cuidados adequados, esta situação é insustentável.

1.2 Assim, o CESE insta veementemente as Presidências do Conselho da UE a abordarem, no âmbito da violência doméstica contra as mulheres, também o tema «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica».

Destinatários: Presidências do Conselho da UE e Comissão.

<sup>(1)</sup> Parecer de iniciativa do CESE, de 16 de Março de 2006, sobre «Violência doméstica contra mulheres», relatora: R. HEINISCH (JO C 110 de 9.5.2006, págs. 89-94), pontos 2.3.4 e 2.3.5.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/c\\_110/c\\_11020060509pt00890094.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/c_110/c_11020060509pt00890094.pdf)

1.3 Em 4 e 5 de Abril de 2006, no âmbito de uma conferência que decorreu no Mónaco, foi lançado o Programa trienal 2006-2008 do Conselho Europeu «Construir uma Europa para e com as crianças». A intenção deste programa é «fazer publicidade» à protecção dos direitos das crianças, abordando também o tema «Protecção das crianças contra a violência». Desejando chamar mais a atenção para estes objectivos importantes, sobretudo por parte dos meios de comunicação social, o CESE sugere a realização de uma acção comum entre o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e a UNICEF.

Destinatários: Conselho da Europa, Parlamento Europeu, Comité das Regiões e UNICEF.

1.4 Embora a principal responsabilidade no combate à violência doméstica caiba aos Estados-Membros, o CESE considera necessária a adopção de uma estratégia pan-europeia, devido à importância dada aos direitos das crianças e ao facto de os Estados-Membros reagirem diferentemente.

Assim, esta estratégia pan-europeia deve começar pela realização na UE de um primeiro estudo sobre a prevalência e as consequências para as crianças que crescem num ambiente de violência doméstica, bem como sobre as possibilidades e as medidas de protecção e assistência às crianças vítimas indirectas de violência.

Destinatários: Comissão, DG Justiça, Liberdade e Segurança.

1.5 A violência perpetrada contra crianças no espaço familiar só pode ser eficazmente combatida ao nível nacional. Por conseguinte, os respectivos planos nacionais de acção contra a violência doméstica deveriam também prever uma componente dedicada às «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica». Neste contexto, interessa considerar os seguintes aspectos:

- Obtenção de dados sobre a prevalência e as consequências para as crianças que crescem num ambiente de violência doméstica;
- Recolha de dados sobre as possibilidades e as medidas de protecção e assistência às crianças vítimas indirectas de violência;
- Necessidade de reconhecer as crianças vítimas indirectas de violência doméstica como um grupo particular, com necessidades e exigências especiais de apoio;
- Interação e combinação das diferentes medidas em todas as áreas de intervenção entre, por um lado, as casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica e os serviços de aconselhamento a mulheres e, por outro, os serviços de apoio a crianças e jovens, os tribunais de família, os centros de protecção de crianças e os centros de apoio familiar;
- Consideração da dinâmica da violência doméstica nas normas jurídicas que regem o direito de visita e custódia;
- Consideração da situação especial das crianças de mulheres imigrantes que sofrem maus-tratos;
- Assegurar a formação inicial e contínua dos profissionais que trabalham com crianças nas diversas áreas de intervenção, como centros de apoio a crianças e jovens, serviços de aconselhamento e protecção, unidades de intervenção, escolas, jardins infantis e instalações de lazer, instituições e serviços nas áreas judicial, policial e da saúde, cuja tarefa consiste em identificar crianças em situação de perigo no meio familiar e prestar-lhes o apoio de que necessitam;
- Desenvolvimento e aplicação de medidas específicas de prevenção relacionadas com o tema «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica»;
- Realização de campanhas de sensibilização social destinadas às potenciais testemunhas directas de violência contra as crianças (vizinhos, amigos dos pais ou familiares), por forma a combater a indiferença destes face ao abuso de crianças;
- Criação de serviços de atendimento especificamente destinados a crianças, designadamente de mediadores de crianças, assim como apoio por parte de instituições estatais e não estatais, à semelhança do que já se faz em vários países<sup>(2)</sup>;
- Divulgação dos planos de acção nacionais e das medidas e projectos previstos através de campanhas de informação.

## 2. Exposição de motivos

### 2.1 Porquê um aditamento a parecer?

2.1.1 O presente aditamento a parecer está relacionado com as definições e as análises contidas no parecer, de 16 de Março

<sup>(2)</sup> Rede Europeia de Mediadores de Crianças (ENOC): <http://www.ombudsnet.org/>

de 2006, do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Violência doméstica contra mulheres», que se limita à questão da violência perpetrada contra mulheres por homens no seio de uma relação conjugal/familiar. O presente parecer refere-se também exclusivamente a este tipo de violência no seio da família, nomeadamente ao impacto nas crianças que a testemunham. A violência directa contra crianças no seio da família, não raro também perpetrada por mulheres — as próprias mães —, não é objecto do presente parecer. Dados empíricos revelam que, em vários países europeus, em pelo menos metade dos casos de violência doméstica as crianças assistem a cenas de agressão e que cerca de três quartos das mulheres vítimas de violência que procuram abrigo em casas de apoio levam os filhos consigo<sup>(3)</sup>. Estudos empíricos e dados estatísticos sobre violência doméstica demonstram claramente que a violência perpetrada contra a mãe pelo marido/parceiro é nociva para as crianças, mesmo que estas não sejam vítimas directas. No entanto, continua a haver uma percepção difusa de que as crianças são vítimas indirectas da violência doméstica, não lhes sendo prestada suficiente atenção, apoio e cuidado. Com o intuito de alterar esta situação, o presente aditamento a parecer centra-se na questão das «crianças vítimas indirectas da violência doméstica», descrevendo a situação, apontando problemas e apresentando recomendações para melhorar a situação e os direitos dessas crianças.

### 2.2 Violência contra crianças expostas a ambientes de violência doméstica

2.2.1 O meio social envolvente e, sobretudo, familiar são o espaço privilegiado da violência contra crianças. Aqui as crianças podem tornar-se mais facilmente vítimas e testemunhas de violência: vítimas de violência perpetrada por adultos e testemunhas de violência entre adultos.

2.2.2 Enquanto que a violência directa contra crianças no seio da família ou no meio social que as rodeia (violência física, sexual ou psicológica e abandono ou tratamento negligente) tem vindo a ser reconhecida como problema, quer a nível europeu quer a nível nacional, e considerada uma das mais graves violações dos direitos das crianças — o que se repercutiu numa mudança positiva na prevenção e na luta contra esta forma de violência —, ainda há uma percepção difusa de que as crianças são vítimas indirectas de violência doméstica<sup>(4)</sup>.

2.2.3 A violência doméstica é entendida como a violência entre parceiros (ou marido e mulher), a violência psicológica ou física (incluindo sexual) entre homens e mulheres casados ou que vivem em união de facto<sup>(5)</sup>. Regra geral, esta forma de violência é perpetrada por homens contra as mulheres. Na sua maioria as vítimas são mães. Na maioria dos casos, quando as mulheres são agredidas pelo parceiro ou marido os filhos ouvem ou presenciam estes episódios de violência<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Vide B. Kavemann/U. Kreyssig (eds.), *Handbuch Kinder und häusliche Gewalt*, Wiesbaden, 2006.

<sup>(4)</sup> Disso são exemplo os inúmeros projectos que foram e estão a ser realizados no âmbito do Programa DAPHNE. O relatório publicado, em 2005, pelo Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, intitulado «Promoção dos direitos das crianças à protecção contra todas as formas de violência», traça uma panorâmica das actividades do Conselho da Europa para promover os direitos das crianças à protecção contra todas as formas de violência.

<sup>(5)</sup> Para mais informações sobre a definição, a dimensão do fenómeno, as suas causas e efeitos vide parecer do CESE sobre «Violência doméstica contra mulheres» (nota de rodapé 1), JO C 110 de 9.5.2006, págs. 89-94.

<sup>(6)</sup> Vide A. Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*. Londres 1994.

2.2.4 A violência perpetrada contra a mãe é uma forma de violência contra a criança. As crianças que presenciam cenas de violência doméstica e assistem aos maus-tratos infligidos à mãe pelo próprio pai, pelo padrasto ou pelo companheiro da mãe são também sempre vítimas de violência psíquica. Mesmo que a violência doméstica não seja uma violência exercida directamente sobre as crianças, estas sofrem sempre com os maus-tratos infligidos à mãe (7).

2.2.5 Além disso, estudos científicos revelam que, não raro, a violência doméstica perpetrada contra mulheres e os maus-tratos infligidos às crianças ocorrem no seio da mesma família (8). Frequentemente, os homens que maltratam as mulheres ou parceiras também agridem os filhos. As mulheres vítimas de violências podem também, por vezes, porque vivem num ambiente em que a violência é banalizada, perpetrar, por sua vez, violências contra os seus próprios filhos.

2.2.6 Acresce que as mulheres maltratadas, face às suas circunstâncias de vida, muitas vezes não têm disponibilidade para cuidar e tratar convenientemente dos filhos. Permanentemente expostas às agressões do marido ou parceiro, muitas mulheres estão incapacitadas de proteger os filhos.

2.2.7 A violência doméstica é, portanto, uma ameaça que não só afecta profundamente a vida das mulheres, como afecta igualmente as crianças e põe em perigo o seu bem-estar.

### 2.3 Impacto da violência doméstica nas crianças

2.3.1 Crescer num ambiente de violência física e psicológica pode ter efeitos graves sobre as crianças. Crianças — mesmo de tenra idade — que assistem às agressões do próprio pai, do padrasto ou do companheiro da mãe e à impotência desta sentem-se muito desamparadas e indefesas e, por vezes, até culpadas. Não raro, procuram em si mesmas a razão dos comportamentos agressivos ou tentam intervir para proteger a mãe, acabando também elas por ser maltratadas.

2.3.2 Esta temática tem sido objecto de vários estudos, principalmente no espaço anglo-americano (9). Sabe-se que os efeitos da violência variam de criança para criança e que apesar de nem todas elas desenvolverem comportamentos desviantes e, ainda, de não haver critérios empíricos comprovados para decidir se há e qual é a dimensão do risco em cada caso, é possível identificar relações claras.

2.3.3 Os factores que mais afectam as crianças são os seguintes: atmosfera permanente de ameaça, imprevisibilidade de novas agressões, ansiedade de que algo possa acontecer à mãe, sentimento de impotência perante a situação que estão a viver, isolamento social por não quererem romper o silêncio

(7) Vide E. Peled et al (eds.): *Ending the cycle of violence. Community response to children of battered women*. Thousand Oaks, CA 1995.

(8) Vide A. Mullender/R. Morley: *Children living with domestic violence. Putting men's abuse of women on the Child Care Agenda*. Londres 1994.

(9) Ver resumo e análise comparada dos resultados destes estudos in Jeffrey L. Edleson: *Should childhood exposure to adult domestic violence be defined as child maltreatment under the law?* <http://www.mincava.umn.edu/link/documents/shouldch/shouldch.shtml>.

sobre a violência, conflitos de lealdade em relação aos pais, conflitos na relação pais-filhos.

2.3.4 Por tudo isto, as crianças podem ter problemas gravíssimos e desenvolver comportamentos desviantes: sintomas psicossomáticos e transtornos psíquicos como baixa auto-estima, irrequietação, distúrbios de sono, desempenho escolar deficiente, reacções de medo e agressividade e até pensamentos de suicídio.

2.3.5 Quando os agressores maltratam não só a mulher ou parceira, mas também os filhos, os sintomas de um desenvolvimento desequilibrado e os distúrbios psíquicos podem agravar-se.

2.3.6 Viver num ambiente de violência doméstica pode também influenciar a ideia que se tem de violência e predispor as crianças a comportamentos agressivos. Assim, os comportamentos agressivos dos adultos podem ser aprendidos através da observação do comportamento dos pais e da própria vivência da violência. A chamada «espiral de violência» pode conduzir a que os rapazes assumam o papel de agressor e as raparigas o papel de vítima, o que aumenta o risco de eles próprios, em idade adulta, tornarem-se também agressores e vítimas da violência doméstica.

2.3.7 Os efeitos nas crianças que testemunharam a morte da mãe às mãos do marido ou parceiro parecem ser muito mais sérios.

### 2.4 Análise e propostas do CESE

2.4.1 O facto de as crianças crescerem num ambiente de violência doméstica afecta-as sempre directa ou indirectamente. Os múltiplos factores de pressão a que são submetidas podem reflectir-se, de forma altamente negativa, no seu bem-estar e no seu comportamento.

2.4.2 Durante muito tempo, a importância destes efeitos foi subestimada. Embora, nos últimos anos, tenha surgido um debate em torno desta problemática, a percepção das crianças como vítimas de violência doméstica continua a ser difusa.

2.4.3 Também sob o ponto de vista do direito das crianças a uma vida sem violência, e principalmente a uma educação sem violência, à protecção e a cuidados adequados, esta situação é insustentável (10).

2.4.4 As propostas do CESE incidem principalmente nos seguintes pontos:

2.4.5 Recolha de dados sobre a situação das crianças expostas a ambientes de violência doméstica nos Estados-Membros da UE

(10) Cf. Convenção sobre os Direitos da Criança, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989, ratificada por todos os países excepto dois. Sobre a situação dos «direitos das crianças» na UE, será publicado em breve (Julho de 2006) um relatório da Comissão (COM(2006) 367 final). Parecer sobre a *Comunicação da Comissão — Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança* (relatora: J. VAN TURNHOUT, CESE 1296/2006).

2.4.5.1 Entre os Estados-Membros há diferenças quanto à questão de saber se, e em que medida, a situação das crianças expostas a ambientes de violência doméstica é sentida como um problema a combater, nomeadamente através de medidas de intervenção e prevenção<sup>(11)</sup>. Este aspecto já foi focado no parecer do CESE sobre «Violência doméstica contra mulheres»<sup>(12)</sup>.

2.4.5.2 Seria importante, para o debate técnico e político na União Europeia, assegurar um conhecimento mais preciso e actualizado sobre a maneira de a sociedade abordar este fenómeno da violência doméstica, bem como sobre as bases jurídicas, as formas de proteger e apoiar as crianças e, também, as acções de intervenção e prevenção.

#### 2.4.6 Realização de projectos de investigação sobre formas, dimensão e impacto da violência doméstica nas crianças

2.4.6.1 Na maior parte dos Estados-Membros, a exposição de crianças a ambientes de violência doméstica é um campo de investigação desconhecido<sup>(13)</sup>. São raros os estudos sobre a situação das crianças que crescem num ambiente de violência doméstica. Também pouco se sabe sobre as possibilidades e os entraves à prestação de ajuda e apoio.

2.4.6.2 Todos os Estados-Membros da UE deveriam proceder à recolha de dados e levar a cabo projectos de investigação sobre a exposição de crianças a ambientes de violência doméstica. Para assegurar a comparabilidade dos métodos e dos resultados seria útil e necessário que houvesse uma coordenação<sup>(14)</sup>.

#### 2.4.7 Promover o apoio a crianças vítimas indirectas de violência doméstica

2.4.7.1 Enquanto que as possibilidades de protecção e apoio a mulheres vítimas de violência doméstica têm vindo a aumentar nos últimos anos, já o mesmo não acontece com o apoio aos filhos destas mulheres.

2.4.7.2 Para que possa ser prestado um apoio eficaz a estas crianças é importante estabelecer uma distinção entre a experiência da criança como vítima indirecta da violência doméstica e a experiência directa de maus-tratos infligidos pelos progenitores e abusos sexuais. Mesmo que muitas vezes haja sobreposições, as crianças vítimas indirectas de violência doméstica

<sup>(11)</sup> Que assim é demonstrado nos relatórios e as informações sobre a situação na Irlanda, no Reino Unido, na Dinamarca, na Suécia e na Alemanha. O manual recentemente publicado por Barbara Kavemann e Ulrike Kreyssig, intitulado «Handbuch Kinder und häusliche Gewalt», Wiesbaden 2006, dá uma boa panorâmica da situação actual na Alemanha e noutros Estados-Membros.

<sup>(12)</sup> Vide ponto 2.3.2 do parecer do CESE sobre «Violência doméstica contra mulheres» (nota de rodapé 1), JO C 110 de 9.5.2006, págs. 89-94.

<sup>(13)</sup> Nem mesmo no relatório recentemente publicado (Fevereiro de 2006), intitulado «State of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights», nomeadamente no capítulo «Violence against children and youth», é abordada esta problemática ([http://www.cahrhv.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence\(1\).pdf](http://www.cahrhv.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRVreportPrevalence(1).pdf)).

<sup>(14)</sup> Por exemplo através do programa DAPHNE ou de outros projectos como a rede de investigação da UE «Co-ordination Action on Human Rights Violations (CAHRV)» que congrega a investigação sobre todas as formas de violência interpessoal nas relações entre sexos e gerações e que é financiada pelo 6.º Programa-Quadro da Comissão Europeia (Vide [www.cahrhv.uni-osnabrueck.de](http://www.cahrhv.uni-osnabrueck.de)).

devem ser consideradas como um grupo particular, para o qual têm de ser desenvolvidos apoios especiais.

2.4.7.3 Nos casos de violência doméstica, nem o homem maltratante nem a mulher maltratada estão em condições de se aperceber com lucidez da situação das crianças. Portanto, as crianças necessitam de serviços de aconselhamento e de apoio da parte de instituições estatais e não estatais. Veja-se, a título de exemplo, o modelo da Suécia: neste país as crianças e os jovens até aos 18 anos têm um Provedor próprio (o chamado «Barnombudsmannen»), encarregue, entre outros aspectos, de manter contactos regulares com as crianças e os jovens para tomar conhecimento das suas opiniões e pontos de vista<sup>(15)</sup>.

2.4.7.4 Frequentemente, vizinhos, amigos dos pais ou familiares são testemunhas da violência contra as crianças. Uma conduta activa da sua parte poderia evitar muitas tragédias, mas, na prática, raras vezes intervêm para ajudar as crianças maltratadas. Para ultrapassar este tipo de indiferença, convém levar a cabo uma abordagem coerente, assim como campanhas de sensibilização adequadas que suscitem uma emoção positiva nas potenciais testemunhas de violência.

#### 2.4.8 Melhorar a cooperação entre a protecção às crianças e a protecção às mulheres

2.4.8.1 Aparentemente, as medidas de protecção das mulheres vítimas de violência doméstica e dos seus filhos são muito semelhantes. Mas, na realidade, há conflitos de interesse não despendidos entre a protecção e o apoio às mulheres e a protecção e o apoio às crianças.

2.4.8.2 Não é raro acontecer que as casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica e os serviços de aconselhamento a mulheres, por um lado, e os centros de protecção de crianças e os serviços de apoio a crianças e jovens, por outro, se olhem com desconfiança e se distanciem uns dos outros.

2.4.8.3 No entanto, os resultados de estudos empíricos não deixam dúvida quanto à necessidade de cooperação: mesmo a separação do casal pode não significar o fim das ameaças e dos maus tratos, uma vez que as regras sobre direitos de visita e custódia podem obrigar a mulher-vítima a manter contactos com o agressor, correndo ela própria e os seus filhos o risco de agressões<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Neste contexto, leia-se o discurso do actual Provedor de Justiça sobre o tema «Corporal Punishment of Children» (castigos corporais em crianças), que toca no assunto das crianças vítimas de violência doméstica (apenas em inglês): ([http://www.bo.se/files/in %20english, %20publikationer, %20pdf/corporal %20punishment %20of %20children060501.pdf](http://www.bo.se/files/in%20english,%20publikationer,%20pdf/corporal%20punishment%20of%20children060501.pdf)) Entretanto, vários países já criaram a figura do «mediador». Para mais informações consultar: Rede Europeia de Mediadores de Crianças (ENOC) (<http://www.ombudsnet.org/>).

<sup>(16)</sup> Vide, a este respeito, M. Hester/I. Radford: *Domestic violence and child contact arrangements in England and Denmark*. Bristol 1994. Segundo este estudo, 70 % das mulheres cujos filhos mantinham contacto com o pai eram maltratadas e/ou ameaçadas durante as visitas ou a entrega dos filhos, mesmo após mais de um ano de separação; 55 % das crianças eram maltratadas durante os dias de visita.

2.4.8.4 As estratégias futuras e as regras a aplicar têm de ter por objectivo reforçar a cooperação entre, por um lado, as casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica e os serviços de aconselhamento a mulheres e, por outro, os serviços de apoio a crianças e jovens, os tribunais de família, os centros de protecção de crianças e os centros de apoio familiar.

2.4.9 Maior tomada em consideração da dinâmica da violência doméstica nas normas que regem o direito de custódia e visita

2.4.9.1 A regulação do poder paternal nos Estados-Membros da UE orienta-se frequentemente pela concepção de que ambos os pais, mesmo após a separação, têm uma responsabilidade comum na educação e desenvolvimento dos filhos e pela ideia, do ponto de vista da criança, de que estes têm o direito de manter o contacto com os seus progenitores.

2.4.9.2 Mas nos casos de violência doméstica, em que o(a) agressor(a) viola, duradoura e continuamente, os direitos do cônjuge/parceiro(a) e dos filhos infligindo-lhes maus tratos físicos e psíquicos, deixa de haver condições para o exercício em comum do poder paternal. Quer isto dizer que o par não tem a noção de respeito e responsabilidade, nem capacidade de separar o conflito entre ambos, enquanto homem e mulher, da relação que mantêm com a criança, enquanto pais.

2.4.9.3 Por estes motivos, há que repensar o regime do exercício do poder paternal e dar maior atenção ao factor perigosidade, um aspecto característico da violência doméstica, e sobretudo ter em conta que há altas probabilidades de as agressões continuarem mesmo após a separação. A protecção e a segurança das mulheres e das crianças têm de ser elementos determinantes da decisão.

2.4.9.4 A ponderação entre os bens jurídicos (protecção e apoio às mulheres e protecção e bem-estar das crianças) e os direitos dos homens deverá sempre dar primazia à protecção contra a violência em detrimento do direito de manter contacto com o outro genitor.

2.4.10 Situações específicas: crianças de mulheres imigrantes maltratadas

2.4.10.1 Parte das vítimas de violência doméstica são mulheres e crianças com um percurso migratório, que, por viverem isoladas da família e fora do ambiente social habitual, que não permitiria a violência, e devido à sua situação de permanência irregular, a conhecimentos linguísticos reduzidos e

a condições de vida difíceis na sua esfera social, podem estar mais facilmente expostas à violência.

2.4.10.2 Embora a violência doméstica seja um fenómeno que ocorre sem excepção em todos os países e culturas, perpassando todos os estratos sociais, as mulheres e as crianças oriundas de sociedades e culturas em que a igualdade entre homens e mulheres é praticamente inexistente, ou seja, em que há papéis sexuais rigidamente estereotipados e normas culturais com base nas quais os homens reclamam os seus direitos em relação às mulheres, são mais susceptíveis de serem vítimas de violência.

2.4.10.3 A situação jurídica em que se encontram estas mulheres, dependendo do estatuto de residência, limitam as possibilidades de intervenção. Isto é sobretudo válido para as mulheres imigrantes e os seus filhos em situação irregular.

2.4.10.4 Assim sendo, qualquer acção de intervenção, assistência e apoio tem de atender à situação específica das mulheres imigrantes e dos seus filhos. Por outro lado, é necessário realizar, juntamente com os actores sociais e a participação da sociedade civil organizada, campanhas específicas de informação e promoção da segurança destas pessoas.

2.4.11 Melhoria da formação inicial e contínua dos profissionais que trabalham na área da violência doméstica

2.4.11.1 Atender aos interesses das crianças requer um elevado profissionalismo por parte dos diversos grupos intervenientes, nomeadamente centros de apoio a crianças e jovens, serviços de aconselhamento e protecção, unidades de intervenção, escolas, jardins infantis e instalações de lazer, instituições e serviços nas áreas judicial, policial e da saúde.

2.4.12 Divulgar a importância da prevenção da violência doméstica

2.4.12.1 Todos os conceitos e medidas apropriados para a prevenção e o combate à violência doméstica contra mulheres têm também impacto na situação das crianças expostas a ambientes de violência doméstica <sup>(17)</sup>.

2.4.12.2 Acresce que é necessário adoptar medidas específicas de prevenção relacionadas com o tema «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica», incluindo a distribuição de material informativo às(aos) colaboradoras(es) em todas as áreas de intervenção.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(17)</sup> Vide parecer do CESE sobre «Violência doméstica contra mulheres», JO C 110 de 9.5.2006, págs. 89-94.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança»**

COM(2006) 367 final

(2006/C 325/16)

Em 13 de Julho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006, tendo sido relatora Jillian van TURNHOUT.

Na 431.ª reunião plenária, realizada em 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Resumo

1.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança». O Comité apoia, em particular, a proposta de desenvolver uma estratégia geral da UE para promover e salvaguardar de forma eficaz os direitos da criança no quadro das políticas internas e externas da União Europeia, bem como no intuito de apoiar os esforços envidados pelos Estados-Membros neste domínio.

1.2 O CESE lamenta, no entanto, que a comunicação não indique que a estratégia se orienta por padrões mínimos e não inclua objectivos transversais com metas e prazos concretos.

1.3 O CESE congratula-se com as estruturas a criar propostas para apoiar a presente estratégia, nomeadamente a Unidade Direitos da Criança, o coordenador no domínio dos direitos da criança e o grupo interserviços no âmbito da Comissão, o Fórum Europeu sobre os Direitos da Criança, a plataforma de debate e de trabalho através da Internet, actividades para envolver directamente as crianças no processo e a estratégia de comunicação sobre os direitos das crianças. O CESE espera desempenhar um papel activo nestes importantes fóruns.

1.4 O Comité lamenta que não seja prestada maior atenção à situação das crianças do sexo feminino, às crianças portadoras de deficiência, migrantes, requerentes de asilo e refugiadas, tanto ao nível comunitário como mundial.

1.5 O CESE congratula-se com o reconhecimento de que os Estados-Membros estão obrigados a respeitar os tratados internacionais e insta a que se saliente a necessidade de estes cumprirem, com urgência, os compromissos europeus e internacionais em vigor em matéria de direitos da criança, nomeadamente os consignados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

1.6 O CESE apela a que a estratégia tenha em conta a diversidade das crianças e as suas diferentes necessidades e que se dê particular atenção às questões de pobreza infantil e de discriminação. Recomenda ainda que se dê prioridade ao desenvolvimento de um conjunto de indicadores comparáveis e à obtenção de dados coerentes ao nível dos Estados-Membros. Insta, em particular, a que seja tomada em devida consideração a questão da educação de qualidade para crianças menores de 6 anos e que sejam fixadas metas qualitativas complementares para os serviços de guarda de crianças.

1.7 O CESE insta a que o estatuto e o peso político atribuídos ao coordenador no domínio do direito das crianças sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos objectivos do seu mandato e ainda que se mobilize o empenhamento político necessário para fazer progredir a comunicação e desenvolver o Livro Verde e a estratégia. O Comité sugere que o Parlamento Europeu considere o estabelecimento de medidas específicas que visem o financiamento da estratégia e das acções propostas.

## 2. Contexto

2.1 Os direitos da criança fazem parte integrante dos direitos humanos que a UE e os Estados-Membros estão obrigados a respeitar por força dos acordos internacionais e europeus em vigor, nomeadamente a Convenção sobre os Direitos da Criança e os seus Protocolos Facultativos <sup>(1)</sup>, incluindo igualmente os objectivos do milénio para o desenvolvimento <sup>(2)</sup> e ainda a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem <sup>(3)</sup> (CEDH). A UE reconheceu expressamente os direitos da criança na Carta dos Direitos Fundamentais <sup>(4)</sup>, mais especificamente no seu artigo 24.º.

<sup>(1)</sup> Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (<http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/onu/protocolotr%E1ficopt.pdf>); Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil (<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/protocolo-crian%E7as2.html>); Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados (<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/protocolo-crian%E7as1.html>).

<sup>(2)</sup> Declaração para o Milénio, adoptada pela Assembleia-geral das Nações Unidas, em 18 de Setembro de 2000, na sua 55.ª sessão [http://www.unicef.pt/docs/os\\_objectivos\\_de\\_desenvolvimento\\_do\\_milenio.pdf](http://www.unicef.pt/docs/os_objectivos_de_desenvolvimento_do_milenio.pdf).

<sup>(3)</sup> O texto integral pode ser consultado no seguinte endereço: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/PortuguesePortugais.pdf>.

<sup>(4)</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, JO C 364 de 18.12.2000, que pode ser consultada no seguinte endereço: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf).

2.2 A Comissão identificou os direitos da criança como uma das suas prioridades na sua comunicação sobre os objectivos estratégicos para 2005-2009: «Deve ser dada uma prioridade especial à protecção efectiva dos direitos das crianças, tanto contra a exploração económica como contra todas as formas de abuso, devendo a União ser fonte de inspiração para o resto do mundo»<sup>(7)</sup>. Neste contexto, o grupo de comissários responsáveis pelos direitos fundamentais, pela luta contra a discriminação e pela igualdade de oportunidades decidiu lançar, em Abril de 2005, uma iniciativa específica a favor da promoção, protecção e salvaguarda dos direitos da criança no quadro das políticas internas e externas da UE.

2.3 Em Março de 2006, o Conselho Europeu exortou os Estados-Membros «a tomarem as medidas necessárias para reduzir rápida e significativamente a pobreza infantil, dando a todas as crianças oportunidades iguais, independentemente do seu estrato social».

2.4 A presente comunicação pretende dar efeito a estas resoluções.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança», que foca todas as crianças com idade inferior a 18 anos. O Comité apoia esta iniciativa importante da Comissão que permitirá criar os fundamentos para desenvolver uma política dos direitos da criança e realça, em particular, a proposta da Comissão de definir uma estratégia geral da UE para promover e salvaguardar de forma eficaz os direitos da criança no quadro das políticas internas e externas da União Europeia, bem como no intuito de apoiar os esforços envidados pelos Estados-Membros neste domínio.

3.2 O destino da Europa depende cada vez mais da sua capacidade de promover sociedades inclusivas que apoiem as crianças. A presente comunicação é o reconhecimento de que promover e salvaguardar os direitos das crianças é fundamental para o futuro da União Europeia e de que a criação de sociedades conviviais para as crianças na UE não pode ser separada da necessidade de se continuar a aprofundar e consolidar a integração europeia. As crianças não devem ser importantes apenas enquanto futuros adultos e futura mão-de-obra, antes, deve-se reconhecer a infância, por si só, uma fase importante e preciosa da vida.

3.3 O CESE lamenta o impasse no processo constitucional da UE, uma vez que o Tratado Constitucional e a Carta dos Direitos Fundamentais reconhecem explicitamente os direitos da criança. Consequentemente, as limitadas bases jurídicas existentes em matéria de direitos da criança nos Tratados da UE têm implicações para eventuais fontes orçamentais.

<sup>(7)</sup> Objectivos estratégicos para 2005 — 2009 — Europa 2010: Uma parceria para a renovação europeia. Prosperidade, solidariedade e segurança, COM(2005) 12 final de 26.1.2005.

3.4 Reconhecendo a variedade de desafios enfrentados pelas crianças e pelos jovens da sociedade contemporânea, o CESE contribuiu regularmente para o desenvolvimento da política de juventude comunitária ao longo da última década<sup>(8)</sup>. Encetou importantes debates sobre domínios fundamentais como o emprego dos jovens, a integração social, a educação, a mobilidade, a participação e o papel das ONG.

3.5 O CESE congratula-se com o reconhecimento de que é fundamental que os direitos da criança sejam considerados em separado, não sendo meramente subordinados à defesa sistemática dos direitos humanos. Em virtude da sua vulnerabilidade e necessidades específicas, as crianças carecem, na opinião do CESE, de salvaguardas e cuidados especiais, incluindo protecção jurídica adequada.

3.6 O CESE insiste em que a estratégia reconheça o importante papel da família, em particular o dos pais, e a responsabilidade dos Estados-Membros na prestação de assistência aos pais no dever de cuidar dos filhos, por todos os meios e não só por meios financeiros.

3.7 O CESE congratula-se com a adopção da definição da criança como todo o ser humano com menos de dezoito anos, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. As políticas comunitárias destinadas às crianças com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos terão de ser coerentes e objecto de coordenação, pois esta faixa etária recai igualmente no âmbito da definição comunitária de jovem. A estratégia deve reiterar os objectivos pertinentes expostos no Pacto Europeu para a Juventude, assim como o Método Aberto de Coordenação para a juventude.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE de 28.2.1996 sobre «A política cultural europeia para as crianças», relator: Georgios SKLAVOUNOS (JO C 153 de 28.05.1996).

Parecer do CESE de 2.7.1998 sobre «A exploração das crianças e o turismo sexual», relator: Georgios SKLAVOUNOS (JO C 284 de 14.9.1998).

Parecer do CESE de 29.11.2000 sobre o «Livro Branco sobre política de juventude», relatora: Jillian HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 116 de 20.04.2001).

Parecer do CESE de 24.4.2002 sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Ano Europeu da Educação pelo Desporto — 2004», relator: Christoforos KORYFIDIS (JO C 149 de 21.6.2002).

Parecer do CESE de 25.4.2002 sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia — Um novo impulso à juventude europeia», relatora: Jillian HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 149 de 21.06.2002).

Parecer do CESE de 24.9.2003 sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da juventude», relatora: Jillian HASSETT-VAN TURNHOUT (JO C 10 de 14.1.2004).

Parecer do CESE de 16.12.2004 sobre as «Relações entre gerações», relator: Jean-Michel BLOCH-LAINÉ (JO C 157 de 28.6.2005).

Parecer do CESE de 10.3.2005 sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o programa Juventude em Acção para o período de 2007-2013», relator: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 234 de 22.9.2005).

Parecer do CESE de 11.5.2005 sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medicamentos para uso pediátrico e que altera o Regulamento (CEE) n.º 1768/92, a Directiva 2001/83/CE e o Regulamento (CE) n.º 726/2004», relator: Paolo BRAGHIN (JO C 267 de 27.10.2005).

Parecer de iniciativa do CESE de 14.12.2006 sobre o tema «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica», relatora: Renate HEINISCH.

3.8 O CESE insta a Comissão a definir padrões mínimos e a incluir objectivos transversais com metas e prazos concretos para aplicação da comunicação.

3.9 A Europa necessita do empenho contínuo das crianças para ajudar a construir uma Europa inclusiva, integrada, competitiva e segura. Para que seja significativa para as crianças, a União Europeia deve ter importância nas suas vidas, interessar-se claramente nas suas necessidades e dar resposta de modo visível e criativo às mesmas.

3.10 O CESE acolhe favoravelmente o reconhecimento pela Comissão de que as crianças devem poder manifestar a sua opinião no âmbito dos diálogos e das decisões que afectam as suas vidas, como definido no artigo 12.º da Convenção da Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Toda a política que vise as crianças deve reger-se pelo princípio fundamental da sua participação: um princípio reiterado a nível europeu e internacional (7).

3.11 O CESE acolhe também favoravelmente as actividades propostas pela Comissão para envolver directamente as crianças no processo. Os Estados-Membros e as instituições devem disponibilizar os recursos, os apoios e os mecanismos necessários que facilitem a participação das crianças no desenvolvimento e aplicação da estratégia. As crianças devem ser envolvidas — desde tenra idade — no processo mediante uma multiplicidade de metodologias adaptadas à sua idade, por exemplo obras artísticas, debates simplificados, etc.. É de sublinhar que um desafio fundamental neste domínio será a inclusão das crianças pertencentes a grupos desfavorecidos e minorias étnicas e as crianças portadoras de deficiência, e garantir a igualdade de oportunidades para todas estas crianças.

3.12 Uma abordagem horizontal para o desenvolvimento da política garantirá uma estratégia mais eficaz e coordenada. Os Estados-Membros consultam regularmente os sindicatos e as organizações patronais ao elaborarem as políticas, como por exemplo, as orientações para o emprego. Do mesmo modo, o êxito desta iniciativa dependerá do envolvimento de todas as partes interessadas e, em particular, das crianças, das organizações para a infância, bem como dos pais, dos parceiros sociais, das autarquias locais e regionais e dos Estados-Membros.

3.13 Consequentemente, o CESE espera que esta comunicação lance as bases, tanto a nível europeu como nacional, para uma parceria mais eficaz entre os decisores políticos, as autarquias locais e regionais, as organizações não governamentais e as próprias crianças. Um envolvimento real e contínuo das crianças e das organizações para a infância no desenvolvimento e na aplicação das políticas garantirá um enfoque nas verdadeiras necessidades das crianças, contribuindo para que estas se identifiquem com a futura estratégia.

(7) Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989; Declaração das Nações Unidas no Ano Internacional da Juventude 1985, «Paz, Participação, Desenvolvimento»; Carta europeia sobre a participação dos jovens na vida municipal e regional do Congresso das Autarquias Locais e Regionais da Europa, 1992; Recomendação n.º R (97) 3, de 4 de Fevereiro de 1997, do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre a participação dos jovens e o futuro da sociedade civil; Resolução do Conselho e dos ministros da Juventude, reunidos no Conselho, de 8 de Fevereiro de 1999 (JO C 42 de 17.2.1999, p. 1).

3.14 As crianças não constituem uma categoria homogénea. É por isso que o CESE recomenda que as políticas nacionais e comunitárias tenham em conta a sua diversidade e as suas diferentes necessidades. Por exemplo, as crianças podem ser afectadas de diferentes formas consoante a área geográfica em que vivem, a idade, o sexo, a origem étnica, a religião, a cultura, a língua, a deficiência ou a estrutura da família. O impacto da pobreza, exclusão social, deficiência, discriminação e racismo, bem como a situação das crianças pertencentes a grupos minoritários étnicos e refugiadas deveriam ser objecto de maior atenção, tanto ao nível comunitário como mundial.

3.15 O CESE congratula-se com a afirmação de que «o local em que as crianças vivem constitui igualmente um factor que influencia a sua situação». Desigualdades no acesso aos serviços disponíveis na zona em que residem, como por exemplo o acesso a educação de qualidade, cuidados de saúde, habitação e alojamento, serviços sociais, transportes públicos, actividades recreativas e de tempos livres e ainda o nível de informação e de oportunidades de participação na sociedade civil podem criar situações menos favoráveis para as crianças. O CESE sugere que a estratégia inclua objectivos específicos para assegurar que as crianças em todas as áreas geográficas tenham oportunidades iguais. Para tal, é necessário reforçar as actividades de combate à pobreza das crianças.

3.16 O Comité lamenta que não seja prestada maior atenção à situação das crianças do sexo feminino, às crianças portadoras de deficiência, migrantes, requerentes de asilo e refugiadas, tanto ao nível comunitário como mundial.

3.17 Em consonância com o compromisso da Comissão de integrar as questões da deficiência nas políticas, expressamente confirmado no Plano de Acção Europeu sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência de 2003 (8), a questão da deficiência deveria ser incluída na estratégia para assegurar uma participação e uma inclusão plena e equitativa das crianças com deficiência.

3.18 O CESE apoia a afirmação da Comissão sobre o Estatuto da Mulher 2007 que reconhece terem sido feitos alguns progressos quanto à participação das mulheres nos processos de decisão a todos os níveis, mas exprime a sua preocupação quanto aos obstáculos persistentes e graves, *variados em género e grandes em número*, que continuam a obstar à progressão e à participação das mulheres nos processos de decisão, incluindo a feminização da pobreza, a falta de igual acesso aos cuidados de saúde, à educação, à formação e ao emprego, os conflitos armados e a insegurança (9).

3.19 O CESE lamenta que não se faça referência às estruturas favorecendo um desenvolvimento precoce das crianças com menos de seis anos, nem à prestação de educação de qualidade

(8) COM(2003) 650 final de 30.10.2003.

(9) Conselho Económico e Social das Nações Unidas, Comissão sobre o Estatuto da Mulher 2007: enfoque na discriminação e na violência contra a criança do sexo feminino.

para as mesmas, apesar de os serviços de guarda de crianças e a guarda das crianças durante o dia serem uma prioridade e um objectivo a longo prazo da UE e de esta ter adoptado metas quantitativas na matéria. O CESE insta à inclusão explícita deste domínio na estratégia proposta, uma vez que tem um impacto considerável na vida e no bem-estar das crianças e recai claramente no âmbito de aplicação da comunicação <sup>(10)</sup>. O Comité insta, em particular, a que se fixem metas qualitativas complementares para os serviços de guarda de crianças, que tenham em conta os direitos da criança e o seu interesse superior e que desenvolvam o trabalho já efectuado pelo Conselho de Ministros e pela *EC Childcare Network* <sup>(11)</sup>.

3.20 O CESE congratula-se com os actuais esforços da União Europeia em matéria de redução da pobreza infantil. Contudo, os Estados-Membros têm de começar a enfrentar o repto da erradicação da pobreza entre as crianças e estabelecer metas imediatas. Enfrentar este desafio pressupõe um programa de acção abrangente, sustentado e bem equipado que foque o carácter multi-dimensional da pobreza infantil e que coloque a tónica no apoio aos trabalhadores de baixos rendimentos com crianças, bem como naqueles que estão fora da rede de emprego. A pobreza infantil tem consequências graves para as crianças num vasto leque de domínios como a saúde, a educação e mesmo as «oportunidades de vida» futuras para a criança sair do ciclo vicioso da pobreza. Os Estados-Membros devem aplicar de imediato políticas que abordem toda esta gama de problemas.

3.21 Outro desafio importante é cuidar das crianças, cuja família não pode ocupar-se delas ou está na iminência de o deixar de fazer. Os factores que levam a estas situações variam entre os países, mas incluem o desagregamento da família, a pobreza, o VIH/SIDA, problemas comportamentais, com drogas ou de educação das crianças. A estratégia deveria conter um objectivo para definir estratégias claras de prevenção e programas de apoio à família.

3.22 A justiça juvenil e o direito da família, a promoção de uma dieta saudável para melhorar a saúde e tratar o problema da obesidade infantil e a promoção de políticas laborais favoráveis à família são domínios que constituem desafios para os Estados-Membros, em que seria útil incluir um objectivo e incentivar à aprendizagem com as boas práticas.

3.23 Nos casos em que as crianças são colocadas em instituições de acolhimento é necessário tomar medidas para proteger e promover os seus direitos. A estratégia deveria comprometer-se em elaborar orientações comunitárias e padrões de qualidade no domínio do acolhimento de crianças <sup>(12)</sup>, tendo em conta as normas, recomendações e protocolos propostos pelas organiza-

<sup>(10)</sup> O objectivo da comunicação de «definir uma estratégia geral da UE para promover e salvaguardar de forma eficaz os direitos da criança no quadro das políticas internas e externas da União Europeia», bem como o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que afirma que «Todos os actos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.»

<sup>(11)</sup> Recomendação do Conselho de 31 de Março de 1992 relativa ao acolhimento de crianças (92/241/CEE) e *Quality Targets in services for young Children* (Padrões de qualidade nos serviços para crianças de tenra idade) elaborado pela *EC Childcare network* e publicado pela Comissão Europeia em 1996.

<sup>(12)</sup> Para tal, poder-se-ia contar com a cooperação do Conselho da Europa, cuja Assembleia parlamentar e cujo Comité de Ministros adoptaram recomendações sobre as crianças colocadas em instituições em 2005. Ver recomendação n.º R (2005) 5 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os direitos das crianças que vivem em instituições.

ções internacionais, como a UNICEF, a OMS e o Conselho da Europa.

3.24 O CESE congratula-se com o relatório de Paulo Sérgio Pinheiro, perito independente, elaborado para o estudo das Nações Unidas sobre a violência contra as crianças e recentemente publicado <sup>(13)</sup>. O relatório apela a que os Estados proibam, seja em que contexto for, todas as formas de violência contra as crianças, incluindo toda e qualquer punição corporal, práticas tradicionais prejudiciais como os casamentos precoces ou forçados, a mutilação genital feminina e os crimes ditos de honra, a violência sexual e a tortura e toda e qualquer outra forma de tratamento ou de punição cruel, desumana ou degradante <sup>(14)</sup>. O CESE insta com a Comissão para que examine a possibilidade de designar um Representante especial para a violência contra as crianças de forma a promover e apoiar a aplicação das recomendações constantes do relatório.

#### 4. Direitos das crianças a nível comunitário

4.1 O CESE congratula-se com o reconhecimento de que os Estados-Membros estão obrigados a respeitar os tratados internacionais, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada por todos os Estados-Membros da UE. Na verdade, a nível mundial, apenas os Estados Unidos da América e a Somália não ratificaram esta Convenção. Neste contexto, as convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição do trabalho infantil assumem especial relevo.

4.2 É com decepção que o CESE verifica que a comunicação não afirma categoricamente a necessidade de os Estados-Membros cumprirem, com urgência, os compromissos europeus e internacionais em vigor em matéria de direitos da criança, nomeadamente os consignados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. O CESE pensa que muito resta ainda a fazer dentro da UE a nível dos Estados-Membros para assegurar o cumprimento, a nível legislativo e prático, dos compromissos existentes, por exemplo ao nível da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e dos instrumentos do Conselho da Europa. Este trabalho deve ser integrado na apreciação proposta do impacto das acções comunitárias no domínio dos direitos da criança. Neste domínio, seria útil analisar os pareceres elaborados de cinco em cinco anos pelos governos e pelas ONG sobre a aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a situação das crianças, e que todos os Estados-Membros da UE apresentem; seria igualmente possível efectuar uma segunda análise.

<sup>(13)</sup> [www.violencestudy.org](http://www.violencestudy.org).

<sup>(14)</sup> Sexagésima primeira sessão das Nações Unidas, Promoção e protecção dos direitos da criança, A/61/299, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/61/299> (nas seis línguas oficiais da ONU).

4.3 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de analisar o âmbito e as causas subjacentes aos obstáculos que impedem as crianças de beneficiar plenamente dos seus direitos. Será importante não só «apreciar a eficácia das acções existentes», mas também facilitar uma avaliação do progresso dos Estados-Membros em matéria de observância da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança através de uma análise comparativa de dados, como definido na avaliação de impacto.

4.4 O CESE recomenda que se dê prioridade ao desenvolvimento de um conjunto de indicadores comparáveis e à obtenção de dados coerentes ao nível dos Estados-Membros. No âmbito do Método Aberto de Coordenação tem-se feito um trabalho contínuo para desenvolver um indicador (ou um conjunto de indicadores) sobre o bem-estar da criança, bem como dados estatísticos sobre a pobreza derivada de baixos rendimentos, as carências materiais e o alojamento <sup>(15)</sup>. A nível dos Estados-Membros há igualmente muitas bases de dados diferentes <sup>(16)</sup>. A elaboração de indicadores deve reflectir as experiências das crianças bem como o seu interesse superior. Isto pode ser conseguido através do envolvimento das crianças na definição dos indicadores.

4.5 O CESE apoia a proposta da Comissão de assegurar a integração dos direitos da criança aquando da elaboração de propostas comunitárias de natureza legislativa e não legislativa que sejam susceptíveis de afectá-las. Será importante identificar todos os domínios que têm impacto substancial nas crianças, incluindo aqueles que não são tradicionalmente associados às mesmas, como os transportes públicos, mas que têm, na verdade, grande impacto nas suas vidas.

4.6 O CESE recomenda a utilização do Método Aberto de Coordenação como mecanismo para reforçar o empenhamento entre os Estados-Membros e retirar lições das boas práticas em relação à execução da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

4.7 O CESE apoia a proposta da Comissão de organizar um Fórum Europeu sobre os Direitos da Criança e de criar uma plataforma de debate e de trabalho através da Internet. O Comité espera ser membro activo deste importante fórum.

4.8 O CESE acolhe favoravelmente as medidas a curto prazo para focar alguns reptos urgentes propostas na comunicação. Para além das medidas enunciadas, o Comité realça que urge desenvolver uma medida que permita às forças policiais cooperar a nível transnacional no domínio da investigação dos registos criminais do pessoal e dos voluntários que trabalham com crianças. O CESE apela a que a estratégia considere a criação de um registo comunitário dos condenados por crimes sexuais contra crianças, ao qual as forças policiais possam aceder.

4.9 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão de conceber uma estratégia de comunicação sobre os direitos da criança e de divulgar informações sobre os direitos da criança de forma convivial para estas. O Comité insta a que estes mate-

riais se baseiem na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e que todas as campanhas de informação sejam adequadas à idade, disponibilizadas em várias línguas e acessíveis a crianças portadoras de deficiência.

4.10 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão de criar um grupo interserviços no âmbito da Comissão e espera estar representado neste grupo. O Comité aplaude a proposta da Comissão de instituir uma Unidade Direitos da Criança no âmbito da Comissão e de designar um coordenador no domínio dos direitos da criança. O CESE nota o importante papel atribuído ao coordenador para assegurar o êxito da estratégia.

4.11 O CESE apela a que se disponibilizem os recursos humanos e financeiros necessários para estes novos fóruns e estruturas, a que o estatuto e o peso político atribuídos ao coordenador sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos objectivos do seu mandato e ainda que se mobilize o empenhamento político necessário para fazer progredir a comunicação e desenvolver o Livro Verde e a estratégia. O Comité sugere que o Parlamento Europeu considere o estabelecimento de medidas específicas que visem o financiamento da estratégia e das acções propostas.

4.12 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão de apresentar anualmente um relatório que fará o balanço dos progressos realizados. O Comité solicita ser consultado sobre a evolução deste relatório e que o mesmo seja publicado.

## 5. Direitos das crianças a nível internacional

5.1 O CESE aplaude a ênfase dada às crianças que vivem tanto dentro como fora da UE. Contudo, lamenta verificar que a ordem do texto parece dar mais proeminência à «situação global» do que à «situação na UE», bem como mais relevo ao diálogo internacional do que ao diálogo intra-estadual. O Comité recomenda que na estratégia haja um equilíbrio entre a situação a nível mundial e as acções e o diálogo quer dentro da UE quer entre os Estados-Membros.

5.2 A União Europeia e os seus Estados-Membros deveriam ter sistematicamente em conta as recomendações do Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (observações finais) nos acordos e nas relações bilaterais com países terceiros.

5.3 O CESE congratula-se com o reconhecimento de que a ratificação quase universal da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança proporciona uma base particularmente sólida para a celebração de compromissos entre a Comissão Europeia e países não pertencentes à UE; lamenta, porém, que o facto de a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança ter sido ratificada por todos os Estados-Membros não seja utilizado para reforçar o empenhamento entre os Estados-Membros, nem para retirar lições das boas práticas.

5.4 O CESE recomenda que a ajuda comunitária ao desenvolvimento invista uma percentagem dos recursos disponíveis em acções a favor das crianças.

<sup>(15)</sup> *Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolios*, Junho de 2006.

<sup>(16)</sup> Por exemplo: «Opportunity for All: seventh annual Report 2005», *Department for Work & Pensions*, Reino Unido, inclui um largo espectro de indicadores sobre as crianças e os jovens.

## 6. Agradecimento

6.1 Durante o processo de elaboração do presente parecer, o CESE consultou várias redes e organizações para as crianças, às quais agradece pela sua colaboração <sup>(17)</sup>.

## 7. Observações específicas sobre a terminologia <sup>(18)</sup>

7.1 A expressão «abusos sexuais» deve ser substituída por «exploração sexual».

7.2 O termo «handicaps» deve ser substituído por «impedes» (não se aplica à versão portuguesa, cujo termo é «compromete»).

7.3 A expressão «break of adolescence» deve ser substituída por «beginning of adolescence» (não se aplica à versão portuguesa, cuja expressão é «começo da adolescência»).

7.4 O significado da expressão «poluição nos edifícios» (em inglês «indoor pollution») deve ser clarificado.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(17)</sup> Eurochild, SOS Kinderdorf, World Association of Girl Scouts and Girl Guides (WAGGGS), European Information Bureau, Jaap Doek, Chairman of the UN Committee on the Rights of the Child and Thomas Coram Research Unit.

<sup>(18)</sup> Todas as referências provêm da secção I.4.1 do COM(2006) 367 final.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 no que diz respeito à competência e introduz regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial»**

COM(2006) 399 final

(2006/C 325/17)

Em 20 de Setembro de 2006, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Novembro de 2006, sendo relator D. RETUREAU.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Síntese do parecer

1.1 O Comité, consultado sobre a primeira iniciativa, aprova a ampliação, através de alterações, das questões de competência e de lei aplicável ao Regulamento n.º 2201/2003, completando assim sobre estes pontos um regulamento relativo ao reconhecimento das decisões judiciais em matéria matrimonial e de guarda dos filhos. O Comité já se pronunciara sobre o divórcio, por ocasião do Livro Verde, no respeitante à competência jurisdicional e à lei aplicável e, a este propósito, remete para esse parecer<sup>(1)</sup>.

1.2 Interroga-se, todavia, sobre a oportunidade de tratar em separado a questão da partilha dos bens comuns (imóveis, móveis e outros direitos patrimoniais), alargando o campo de aplicação *rationae personae* desta às uniões de facto (as quais podem igualmente ter filhos em comum).

1.3 Teria sido talvez mais lógico tratar, por um lado, todas as consequências da dissolução do laço matrimonial e da guarda dos filhos comuns, num Regulamento n.º 2201/2003 completo, e, por outro lado, num novo regulamento, todas as consequências da dissolução de uniões de pessoas não casadas, vivendo em regime contratual ou em regime de facto. Tal teria decerto melhorado a clareza e a compreensão do direito aplicável e facilitado o reconhecimento das decisões judiciais, que regulam muitas vezes todas as condições e consequências do divórcio ou da separação através de uma sentença definitiva única.

## 2. Propostas da Comissão

2.1 Duas iniciativas da Comissão recentemente apresentadas ao Conselho dizem respeito à lei aplicável em matéria matrimonial — uma sobre a separação dos cônjuges e propõe alterações ao Regulamento n.º 2201/2003, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2005; a outra sobre a partilha dos bens comuns, quer se trate de uma liquidação matrimonial ou de uma separação, seja de pessoas unidas sob um contrato não matrimonial, ou de uniões de facto.

2.2 A base jurídica da presente proposta é a alínea c) do artigo 61.º do Tratado, que confere à Comunidade competência para adoptar medidas no domínio da cooperação judiciária em matéria civil previstas no artigo 65.º.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE de 29/09/2005 sobre o Livro Verde sobre a lei aplicável e a competência em matéria de divórcio, relator: D. RETUREAU (JO C 24 de 31/1/2006)

2.3 Referindo-se a estas duas iniciativas, o comissário FRATTINI declarou: «Estas iniciativas simplificarão a vida dos cônjuges na UE ... Elas reforçam a segurança jurídica e permitem aos cônjuges saberem que direito será aplicável ao seu regime matrimonial e ao seu divórcio. O objectivo não é harmonizar as legislações nacionais relativas ao divórcio, que são muito diversas, mas sim garantir segurança jurídica, flexibilidade e acesso à justiça».

2.4 Tendo em conta a elevada taxa de divórcios na União Europeia, a lei aplicável e a competência em matéria matrimonial afectam anualmente um número significativo de cidadãos.

2.5 A entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, que revogou e substituiu o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 do Conselho a partir de 1 de Março de 2005, não continha regras sobre a lei aplicável. O Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho permite aos cônjuges optarem entre várias regras de competência. Quando um processo em matéria matrimonial dá entrada nos tribunais de um Estado-Membro, a lei aplicável é determinada em função das normas de conflito de leis desse Estado, que se baseiam em critérios muito diferentes. A maioria dos Estados-Membros determina a lei aplicável com base numa escala de elementos de conexão que procuram assegurar que um processo é regido pela ordem jurídica que com ele apresente a conexão mais estreita. Outros Estados-Membros aplicam sistematicamente a sua lei nacional («lex fori») aos processos em matéria matrimonial. A Bélgica permite optar pela lei matrimonial estrangeira ou pela lei belga.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A iniciativa em exame no presente parecer diz respeito à lei aplicável ao divórcio, à separação de pessoas ou à anulação do casamento «internacional» (casais de nacionalidades diferentes, ou de mesma nacionalidade mas residentes num Estado-Membro que não o da sua nacionalidade), bem como à guarda dos filhos menores comuns. Trata, pois, as questões relativas à dissolução do laço matrimonial constituído entre os cônjuges pela instituição do casamento, quando se apresenta um elemento de extraneidade, sem exceder o campo de aplicação *rationae materiae* do Regulamento n.º 2201/2003.

3.2 O Comité reconhece que a proposta assegurará aos cidadãos soluções adequadas no plano da segurança jurídica, previsibilidade, flexibilidade e acesso à justiça. Aprova a base jurídica, regularmente aplicada às questões de direito civil e comercial.

3.3 Ao contrário da maior parte, alguns direitos nacionais não impõem que os cônjuges sejam de sexo diferente; o Comité constata que o objectivo do regulamento alterado não é harmonizar os direitos nacionais, mas, antes, fixar a lei aplicável em todos os casos concretos com um elemento de extraneidade e permitir a circulação das sentenças sem *exequatur*. As diferenças, mesmo fundamentais, entre os direitos nacionais não impedem, pois, a aplicação do regulamento ora proposto pela Comissão.

3.4 O Comité já emitira um parecer sobre a lei aplicável ao divórcio, por ocasião do recente Livro Verde sobre o divórcio e, assim, remete, no essencial, para este parecer para manifestar o seu ponto de vista sobre a presente proposta. Reitera a importância do regulamento supra referido para os casais multinacionais, uma vez que esclarece e simplifica as condições de acesso a um tribunal e a livre circulação das decisões judiciais no mercado interno.

3.5 O Comité assinala que a proposta admite duas situações distintas resultantes do acordo, ou do desacordo, entre os cônjuges quanto à competência e lei aplicável, e que o regulamento alterado oferece consideráveis vantagens e mais flexibilidade no primeiro caso, aplicando-se um modelo bastante mecânico no segundo caso. O que difere das situações previstas no Livro Verde sobre o divórcio, que propunha soluções mais flexíveis na hipótese de desacordo entre os cônjuges. O Comité desejaria que esta noção de flexibilidade se mantivesse, mas reconhece que a proposta da Comissão é mais simples e impede o arrastar dos processos.

3.6 A proposta permite uma extensão da competência se houver comum acordo entre os cônjuges. Exclui inteiramente o processo de reenvio, que o Comité poderia, por outro lado, aceitar sob certas condições (competência do primeiro tribunal solicitado para pronunciar o reenvio, juiz de urgência), como consta do seu parecer sobre o Livro Verde sobre o divórcio.

3.7 No que respeita à excepção de ordem pública, a proposta concede ao juiz a possibilidade de, em circunstâncias excepcionais, recusar reconhecer uma decisão judicial estrangeira quando seja manifestamente contrária à ordem pública do foro. Podem surgir, todavia, divergências entre os Estados-Membros, e a decisão reconhecida num país poderia não ser reconhecida noutra, impedindo a livre circulação da decisão judicial e criando, assim, um obstáculo inoportuno.

3.8 O Comité considera que, sem dúvida, valeria a pena, no caso designadamente de reconhecimento de decisões de países terceiros, precisar a conformidade obrigatória das decisões a reconhecer com a Convenção Europeia para a protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, e com a Carta adoptada em 2000 pelo Conselho de Nice, bem como com o princípio de plena igualdade jurídica entre os cônjuges. Qualquer Estado que recebesse um requerimento de reconhecimento e que constataste divergências evidentes com os direitos fundamentais da União Europeia, deveria opor à circulação do julgamento uma «excepção de ordem pública comunitária».

3.9 Para garantir um reconhecimento uniforme em todos os Estados-Membros, nenhuma excepção de ordem pública nacional poderia ser oponível a outro Estado-Membro; só a excepção de ordem pública comunitária poderia ser aplicada. O que evitaria um sentimento de arbitrariedade face à recusa de reconhecimento por parte de determinado tribunal.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A apresentação pela Comissão de duas iniciativas distintas resulta das diferenças na extensão do campo de aplicação *rationae personae* de cada uma das propostas legislativas. A proposta relativa à partilha dos bens diz respeito a todos, casados ou não.

4.2 Há, todavia, razão para questionar o interesse da distinção proposta; a liquidação de um regime matrimonial requer, com efeito, soluções específicas, em função da natureza do regime (regime legal na ausência de contrato de casamento, ou regime contratual legal) e das eventuais doações entre cônjuges a que se podem aplicar disposições específicas em relação às outras doações, designadamente em matéria de herança.

4.3 Teria sido talvez mais lógico tratar, por um lado, todas as consequências, incluindo as pecuniárias, da dissolução do laço matrimonial e da guarda dos filhos comuns, num Regulamento n.º 2201/2003 completado, e, por outro lado, num novo regulamento, todas as consequências da dissolução de uniões de facto, de pessoas eventualmente do mesmo sexo e vivendo em regime contratual legal (como o PACS em França) ou em regime de facto (concubinagem).

4.4 O que teria decerto melhorado a clareza e a compreensão do direito aplicável e facilitado o reconhecimento das decisões judiciais, que regem muitas vezes todas as condições e consequências do divórcio ou da separação através de uma sentença única, se bem que a situação dos filhos dos casais «atípicos» deva ser igualmente resolvida, e não só a situação dos bens.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Para uma melhoria da segurança da cadeia de abastecimento»**

COM(2006) 79 final — 2006/0025 (COD)

(2006/C 325/18)

Em 4 de Abril de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 10 de Novembro de 2006, sendo relator Jan SIMONS.

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Em complemento das medidas de segurança adoptadas nos sectores da aviação e da navegação marítima, a Comissão elaborou uma proposta de regulamento para a melhoria da segurança da cadeia de abastecimento dos transportes terrestres, a qual é obrigatória para os Estados-Membros e facultativa para as empresas.

1.2 A Comissão define «cadeia de abastecimento» como incluindo todo o transporte e operações e procedimentos relacionados com o transporte, com início no local de produção e fim no ponto de destino da carga. Refere, além disso, que a presente proposta diz respeito exclusivamente ao transporte de mercadorias e que o transporte de passageiros será eventualmente abordado numa fase posterior.

1.3 O objectivo da proposta é, além da melhoria da segurança da cadeia de abastecimento, a fixação de um quadro comum europeu sistemático desta matéria, sem comprometer o mercado comum dos transportes e as medidas de segurança existentes. Também adverte para a necessidade de evitar encargos e procedimentos administrativos desnecessários aos níveis europeu e nacional.

1.4 O Comité entende que, dada a interdependência dos modos de transporte internos (por via navegável interior, por via rodoviária, por via ferroviária e também por pipeline), é necessária uma abordagem coordenada, até porque se sabe que o elo mais fraco determina a resistência de toda a cadeia, de abastecimento neste caso.

1.5 No entanto, as medidas propostas deverão ser eficazes, tendo no seu ponto de mira a estratégia de Lisboa, e não implicarem uma carga administrativa mais pesada e/ou distorções na concorrência dentro de cada um dos modos de transporte e entre si. O Comité tem grandes dúvidas quanto à consecução dos objectivos definidos nesta proposta, já que envolvem no seu conjunto uma grande carga burocrática. Entende, além disso, que os custos administrativos associados à introdução do regulamento acabarão por sobrecarregar os empregadores e os trabalhadores dos sectores envolvidos. Por esta razão, haveria igualmente que identificar claramente as vantagens associadas ao regime de «operador seguro» e a sua influência para a cadeia de

abastecimento, por forma a evitar que esta fique sujeita a sérios riscos de distorção que possam levar ao aumento dos custos de todo o sector económico, sem obtenção dos correspondentes benefícios.

1.6 O Comité deplora, neste contexto, a falta de medidas para proteger adequadamente a infra-estrutura física contra atentados terroristas. Justamente porque os modos de transporte internos utilizam infra-estruturas tais como pontes, túneis, viadutos, e também a rede de pipelines, as propostas para a segurança das cadeias de abastecimento deveriam ser acompanhadas de medidas destinadas a melhorar a infra-estrutura física.

1.7 A proposta da Comissão de atribuir aos Estados-Membros a responsabilidade pela adopção de medidas de segurança é, na opinião do Comité, acertada. O mesmo se pode dizer, em princípio, da criação em cada Estado-Membro de uma autoridade especial incumbida da coordenação, execução e acompanhamento da aplicação das medidas propostas. O Comité considera, todavia, que a proposta da Comissão não tem o alcance exigido pelo papel crucial desta autoridade.

1.8 O Comité apreciaria que, na elaboração de novas propostas no âmbito da segurança, se inventariasse as características dos modos de transporte e tivesse em conta as medidas de segurança já aplicáveis aos vários modos de transporte de mercadorias, bem como as recomendações que lhes são inerentes. Face às diferenças de natureza dos modos de transporte — por exemplo, nos transportes rodoviários operam umas 500.000 empresas, a maioria delas de pequenas dimensões —, é preciso conceber medidas adequadas a cada um deles.

1.9 Dado o impacto das medidas preconizadas em cada um dos segmentos de transporte, o Comité estima que a proposta da Comissão seria mais convincente se indicasse explicitamente as vantagens para os operadores. Na situação actual, pode-se perguntar se isso representa realmente alguma vantagem, sabendo-se que os transportes internacionais deixaram de estar sujeitos a controlos sistemáticos nas fronteiras.

1.10 Cabe aos próprios Estados-Membros definir estes requisitos num quadro regulamentar aplicável aos «operadores seguros». Se assim não for, não haverá, segundo o Comité, qualquer garantia para um sistema harmonizado na União Europeia.

1.11 O financiamento das medidas propostas ficará a cargo de cada um dos Estados-Membros, o que parece ao Comité uma boa ideia sob o ponto de vista da subsidiariedade. Os custos de investimento na segurança e as despesas correntes com a segurança deveriam ser imputáveis aos operadores que adoptam medidas de segurança e repercutir-se nos preços ou tarifas que praticam. Além disso, o Comité considera que a Comissão deveria realçar mais na sua proposta as vantagens associadas ao regime de «operador seguro».

1.12 No atinente ao papel da Comissão, o Comité defende que a União Europeia deveria prever meios financeiros suficientes para ajudar os países terceiros a alcançar o nível de segurança exigido aos Estados-Membros. Na opinião do Comité, isso é fundamental, dado o carácter internacional do transporte de mercadorias.

## 2. Introdução

2.1 Na sua comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM(2006) 79 final), de 27 de Fevereiro de 2006, ora *sub judice*, a Comissão refere o terrorismo como uma das maiores ameaças para a democracia e a liberdade.

2.2 Segundo a Comissão, continua a ser muito real o risco de um atentado terrorista tendo como alvo os transportes de mercadorias, não obstante as medidas de segurança mais rigorosas entretanto adoptadas. Na Europa, foi reforçada a segurança da aviação e dos aeroportos, bem como a segurança marítima e dos terminais portuários.

2.3 No Regulamento (CE) n.º 2320/2002 está previsto um quadro regulamentar europeu para a segurança da aviação civil e dos aeroportos. O Regulamento (CE) 725/2004 ocupa-se da segurança marítima e dos terminais portuários e a Directiva 2005/65/CE propõe medidas para melhorar a segurança das instalações portuárias.

2.4 O Comité também não poderia, obviamente, deixar de se pronunciar sobre um assunto tão candente. Adoptou, com efeito, vários pareceres, sobretudo no âmbito dos transportes aéreos e marítimos, designadamente, os atribuídos aos relatores Bredima-Savopoulou e McDonogh, respectivamente, sobre a protecção dos navios e das instalações portuárias e sobre a segurança da aviação (civil). No que se refere aos transportes terrestres, remetemos para o parecer exploratório do relator J. Simons sobre «A segurança dos modos de transporte» de 14 de Dezembro de 2005.

## 3. Proposta da Comissão

3.1 A Comissão alerta para a necessidade de reforçar a segurança do transporte terrestre de mercadorias e recorda não haver actualmente regulamentação que abranja toda a cadeia europeia de abastecimento por esta via. Define, neste contexto, a cadeia de abastecimento como incluindo todo o transporte e operações e procedimentos relacionados com o transporte, com início no local de produção e fim no ponto de destino da carga.

3.2 Em aditamento às medidas comunitárias em vigor para a segurança dos transportes, a Comissão propõe uma acção comunitária destinada a reforçar a segurança da cadeia de abastecimento dos transportes terrestres, cujo carácter é obrigatório

para os Estados-Membros e facultativo para os «operadores do abastecimento». A Comissão refere igualmente que a presente proposta não abrange a segurança do transporte de passageiros, em particular de sistemas de transporte em massa, que poderá ser abordada eventualmente numa fase posterior.

3.3 O projecto de regulamento proposto incide nos seguintes modos de transporte de mercadorias: navegação interior, transporte ferroviário e transporte rodoviário.

3.4 A Comissão apresenta, em simultâneo com a proposta de regulamento, uma comunicação enunciando os aspectos relacionados com a segurança do transporte de mercadorias e expondo os motivos pelos quais a proposta de regulamento é a abordagem mais realista e mais certa para o reforço da segurança deste modo de transporte na Europa.

3.5 Os objectivos da proposta da Comissão mencionados na Comunicação sobre o «Reforço da segurança das cadeias de abastecimento» são:

- aumentar o nível de segurança ao longo da cadeia de abastecimento, sem todavia prejudicar o livre fluxo de trocas comerciais;
- estabelecer um quadro comum para uma abordagem europeia sistemática sem comprometer o mercado comum dos transportes e as medidas de segurança existentes;
- evitar encargos e procedimentos administrativos desnecessários a nível europeu e nacional.

3.6 Para alcançar estes objectivos, a Comissão aponta as seguintes medidas:

- estabelecimento de um sistema obrigatório que exige aos Estados-Membros a criação de um rótulo de qualidade em matéria de segurança («operador seguro») que pode ser concedido a operadores da cadeia de abastecimento que satisfaçam níveis de segurança mínimos europeus, permitindo o reconhecimento mútuo do rótulo no mercado interno;
- introduz, no âmbito das disposições de cumprimento obrigatório pelos Estados-Membros, um regime voluntário ao abrigo do qual os operadores da cadeia de abastecimento aumentam o seu desempenho em termos de segurança, em troca de incentivos;
- a responsabilização dos operadores da cadeia de abastecimento pelo seu desempenho em matéria de segurança no transporte europeu de mercadorias;
- a possibilidade de os «operadores seguros» beneficiarem de facilidades quando da realização de controlos de segurança e distinguir-se, de forma positiva, de outros concorrentes no domínio da segurança, dando-lhes assim um trunfo em termos comerciais e de concorrência;
- possibilidades de actualização e aperfeiçoamento regulares dos requisitos de segurança, incluindo requisitos e normas internacionais reconhecidos, através do procedimento de comitologia.

3.7 O presente parecer procurará analisar as medidas propostas pela Comissão e avaliar, com base nesta análise, em que medida será possível realizar os objectivos almejados pela Comissão.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Antes de passarmos ao conteúdo da comunicação e da proposta de regulamento, convém haver clareza quanto à terminologia utilizada. Assim, fala-se no texto inglês de «security», no neerlandês de «beveiliging» e no alemão de «Sicherheit». Embora em várias línguas da União Europeia não haja diferença entre o conceito de «segurança», no sentido de protecção contra o terrorismo, e de «segurança», no sentido de fiabilidade técnica, em alemão essa diferença existe. No texto, o termo «Sicherheit» terá de ser substituído por «Sicherung». O que está em causa é, afinal, «beveiliging» e não «veiligheid».

4.2 A Comissão entende que, havendo já regulamentação europeia no âmbito da segurança da aviação e dos aeroportos e da navegação marítima e dos portos, conviria dar-lhe sequência com disposições específicas para os modos de transporte terrestres.

4.3 Na opinião do Comité, a Comissão ignora o facto — aliás, por ela constatado — de que os modos de transporte «aviação» e «navegação marítima» apresentam características totalmente diversas dos modos de transporte «navegação interior», «transporte ferroviário» e «transporte rodoviário». Enquanto na aviação e na navegação marítima se pode falar de um número reduzido de operadores, a navegação interior e o transporte rodoviário de mercadorias são sectores explorados por um grande número de empresas individuais (aproximadamente 500.000) que operam num mercado com margens de lucro muito pequenas ou até negativas. Se contarmos com os produtores das mercadorias, no início da cadeia de abastecimento, chegamos a um número total de 4,7 milhões de empresas. O Comité vê neste facto um obstáculo adicional à adopção de medidas tal como são concebidas pela Comissão.

4.4 O Comité concorda com a Comissão quando diz ser impossível na prática estabelecer, numa única operação abrangente, regras e medidas de segurança para a cadeia de abastecimento dos transportes terrestres. Considera, por isso, mais realista um quadro de requisitos de segurança mínimos que evoluam gradualmente em função dos avanços tecnológicos e dos riscos, com o fito de assegurar um nível de segurança satisfatório num ambiente operacional.

4.5 Como se sabe, é o elo mais fraco que determina a resistência de uma cadeia, uma asserção que se aplica perfeitamente à segurança da cadeia de abastecimento. A Comissão assinala que cada operador ou cada elo da cadeia de abastecimento apenas deverá ser responsável pela segurança das suas próprias actividades e que o somatório das medidas de segurança individuais dos vários operadores define a segurança de toda a cadeia. O Comité entende, também, que cada operador deve assumir a responsabilidade pela sua parte da cadeia de abastecimento. O risco de atentados terroristas não se reporta apenas ao elo individual de um operador, mas também e muito mais aos pontos de transbordo da infra-estrutura.

4.6 No ver do Comité, os riscos associados à infra-estrutura física e à segurança são os mais subestimados pelos governos dos Estados-Membros. Não faz sentido investir na segurança de los individuais da cadeia de abastecimento se as autoridades

não investirem, simultaneamente, na infra-estrutura física com o objectivo de elevar ao máximo o seu grau de segurança.

4.7 Face ao grande número de empresas potencialmente afectadas pelas medidas propostas, estas apenas serão eficazes se cada Estado-Membro designar uma autoridade competente para a segurança da cadeia de abastecimento para coordenar, implementar e acompanhar a aplicação das medidas preconizadas pelo regulamento em apreço. O Comité presume que a proposta da Comissão é a mais acertada mas, face ao papel crucial desta instância, tem para si que ela fica muito aquém do alcance previsto.

4.8 Para conseguir condições equitativas na UE, é fundamental que a obtenção do estatuto de «operador seguro» obedeça em todos os Estados Membros aos mesmos critérios de avaliação. Uma empresa de transporte, por exemplo, da Polónia deveria satisfazer os mesmos requisitos para a obtenção deste estatuto que um seu homólogo de Portugal ou da Grécia. Teremos assim uma base para o reconhecimento mútuo deste rótulo de qualidade em matéria de segurança. Mas a proposta da Comissão não oferece ainda garantias suficientes para a igualdade de tratamento. É certo que os anexos incluem uma lista com os requisitos mínimos a cumprir, mas o Comité não a considera suficiente para a criação de condições equitativas.

4.9 Justamente numa época eivada do espírito da Estratégia de Lisboa, em que os Estados-Membros se esforçam por reduzir drasticamente a carga burocrática no sector de cargas e descargas e de transportes, a Comissão avança com uma proposta deste tipo. Por mais compreensível que seja o seu contexto, os custos administrativos decorrentes da introdução do regulamento serão suportados pelos empregadores e pelos trabalhadores dos sectores envolvidos. O Comité entende, por isso, que as autoridades nacionais e internacionais deveriam investir também em termos financeiros.

4.10 Além disso, a proposta apenas aflora casualmente o impacto das medidas sugeridas sobre o rótulo de qualidade em matéria de segurança («operador seguro») para as empresas e os trabalhadores do sector dos transportes terrestres. Segundo elas, os trabalhadores terão de frequentar cursos especializados para aprenderem a lidar com as diversas situações e as empresas terão de adoptar um leque de medidas de segurança muito onerosas. Não explicitam, contudo, se os encargos daí decorrentes serão imputados ao comitente ou ao cliente.

4.11 O Comité considera que a proposta da Comissão não é suficientemente concreta quanto às vantagens do regime de «operador seguro», já que não fica claro de que forma estas se traduzem na prática e qual a sua amplitude.

4.12 O Comité pergunta-se se a Comissão, ao ajuizar sobre a proposta de regulamento, teve em conta as medidas já adoptadas em diversos sectores. Por exemplo, ao transporte rodoviário de mercadorias aplica-se, apenas a uma parte mas a mais vulnerável, o Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR) e à navegação interior o Acordo Europeu sobre o Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Navegação no Reno (ADNR), mais concretamente as disposições contidas em 1.10.

Também há acordos análogos para o transporte de mercadorias por caminho-de-ferro. Na opinião do Comité, a Comissão deveria ter ponderado se não seria tão ou mais eficaz adaptar as medidas existentes, em vez de apresentar uma nova proposta. É difícil de inferir do teor desta se a Comissão chegou a pensar nesta hipótese, que teria reduzido a carga administrativa.

4.13 A Comissão sustenta ainda que, a partir do momento em que uma empresa adquire o estatuto de «operador seguro», as suas operações de carga ficarão sujeitas a muito menos controlos nos portos e nas fronteiras. Contudo, a proposta da Comissão não dá qualquer garantia de que tal acontecerá nem prevê acordos nesse sentido. O Comité tem para si que é preciso persuadir os operadores e as empresas individuais de que serão recompensados pelos seus esforços. O argumento de que perderão menos tempo nos postos fronteiriços não é pertinente, pelo simples facto de ter deixado de haver controlos sistemáticos nas fronteiras internas.

4.14 O Comité estima que as medidas de segurança não deverão, pela sua natureza, atentar contra certos direitos fundamentais estabelecidos, como o direito de representação das empresas ou dos sindicatos ou do pessoal externo à empresa envolvido temporariamente nas suas actividades, por exemplo, nasargas e descargas.

4.15 Além disso, o Comité chama a atenção para os problemas que poderão surgir, sobretudo no transporte rodoviário internacional. Os motoristas sentem-se tão inseguros nos parques de estacionamento das auto-estradas que já não se atrevem a pernoitar nesses locais, o que resulta no cumprimento deficiente da regulamentação sobre períodos de descanso e, por arrastamento, no aumento da insegurança na circulação rodoviária. O Comité entende que é imperioso investir mais na segurança dos parques de estacionamento, sobretudo se estes são utilizados para o repouso dos motoristas que realizam transportes internacionais. Convida, por isso, a Comissão a prestar atenção a este problema e a avançar com propostas que garantam uma situação mais segura.

## 5. Observações na especialidade

5.1 Antes de abordar as medidas propostas pela Comissão para aumentar a segurança, é aconselhável averiguar que medidas já foram adoptadas especificamente para os modos de transporte terrestre.

5.2 O sector da navegação interior conta com os portos marítimos para as operações de carga e descarga. Neste caso aplica-se já o Código Internacional para a segurança dos navios e das instalações portuárias (ISPS).

5.3 O transporte ferroviário é marcado por uma cultura que confere extraordinária importância à segurança do pessoal, dos passageiros e do material. Neste contexto, seria útil reforçar o princípio de uma avaliação flexível e concreta dos riscos. Na definição de medidas de segurança importa, por isso, dedicar especial atenção aos pontos mais vulneráveis como estações de caminhos-de-ferro e instalações de triagem. Quanto às medidas de segurança previstas para o transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro, é melhor aguardar as recomendações da União Internacional dos Caminhos-de-Ferro (UIC).

5.4 O transporte rodoviário de mercadorias, seja por empresas especializadas seja por empresas que transportam elas próprias as suas mercadorias, é realizado por um grande número de operadores, sobretudo pequenas e microempresas, o que torna o sector muito vulnerável. A organização internacional de cúpula — União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU) — elaborou «Orientações para a Segurança dos Transportes Rodoviários» destinadas especificamente a gestores, motoristas e comitentes, bem como um quadro contratual para a cooperação voluntária com as autoridades aduaneiras.

5.5 Os princípios fundamentais que subjazem às Orientações para a Segurança referidas no ponto 5.4 são:

- as medidas de segurança não devem ser tão severas que prejudiquem o bom funcionamento da empresa;
- as novas medidas de segurança a adoptar devem ser proporcionais ao objectivo a que se destinam, os custos que implicam e as suas consequências para o sector;
- não são aceitáveis medidas unilaterais dos Estados;
- as medidas de segurança devem ser compreensíveis e aceitáveis;
- dado o carácter internacional dos transportes, as medidas de segurança a adoptar devem ser uniformes, proporcionais e não discriminatórias, e não devem afectar ou devem afectar o menos possível, a eficácia dos fluxos comerciais.

5.6 O Comité gostaria de chamar a atenção para a posição especialmente vulnerável das condutas de transporte (pipelines). A Comissão não faz qualquer referência no seu documento a este modo de transporte, porventura complexo na óptica da segurança mas que, dado o número reduzido de operadores, é até mais fácil de gerir. O Comité recomenda, por isso, mais atenção à protecção dos pipelines, que são não só um modo de transporte como também uma infra-estrutura.

5.7 De acordo com a suposição expressa no ponto 4.7, o Comité divisa efectivamente vantagens na designação por cada Estado-Membro de uma autoridade competente para coordenar, implementar e acompanhar a aplicação das medidas relativas à segurança, mas apenas se lhe forem conferidas, para além de responsabilidade, competências suficientes para intervir. Ora, esta possibilidade não está explícita na proposta de regulamento em apreço. O Comité sugere, justamente agora que é possível concretizá-la mediante um regulamento, que é um instrumento vinculativo, a previsão de orientações nesse sentido que permitam uma abordagem uniforme em todos os Estados-Membros.

5.8 Na proposta de regulamento é proposto aos Estados-Membros o estabelecimento de um regime nacional pela instância nacional competente para a concessão do estatuto de «operador seguro» a operadores da cadeia de abastecimento que desenvolvam uma das actividades nele descritas. Este estatuto será atribuído por períodos de três anos, podendo ser renovado se o «operador seguro» continuar a satisfazer os requisitos mínimos estabelecidos no presente regulamento. A partir do momento em que obtiver este estatuto, será controlado com menos severidade.

5.9 O Comité é de opinião que a Comissão tem uma ideia demasiado optimista sobre esta matéria. A proposta de regulamento não é muito clara quanto ao estabelecimento de uma estrutura com uma única autoridade competente por Estado-Membro nem quanto ao procedimento e aos critérios para a atribuição do estatuto de «operador seguro».

5.10 A comunicação apensa estabelece que os operadores terão de cumprir determinados requisitos de segurança mínimos. Cabe, segundo ela, aos próprios Estados-Membros definir estes requisitos num quadro regulamentar aplicável aos «operadores seguros». Mas se for cada Estado-Membro a decidir sobre eles, não haverá qualquer garantia de um sistema harmonizado na União Europeia. O Comité receia, de facto, que a falta de exigências quanto à forma e ao conteúdo dos requisitos mínimos dê origem a um sistema impossível de aferir. Tal como foi já referido no ponto 4.8, o Comité tem sérias dúvidas quanto à possibilidade de obter por esta via as condições equitativas almejadas. Convinha que a Comissão procurasse encontrar a melhor forma de os Estados Membros conferirem o mesmo conteúdo e o mesmo peso ao estatuto de «operador seguro».

5.11 O sistema de reconhecimento mútuo do estatuto de «operador seguro» redundará necessariamente num tratamento desigual e, portanto, numa certa forma de distorção da concorrência.

5.12 O Comité adverte que o conteúdo do conceito de «operador seguro» pode variar consoante o modo de transporte. Por exemplo, o mercado dos transportes ferroviários é composto por um número reduzido de grandes empresas, enquanto o sector de transportes rodoviários conta com umas 500.000 empresas, na sua maioria de pequenas dimensões.

5.13 O Comité não está convencido dos benefícios do estatuto de «operador seguro» enunciados no artigo 6.º da proposta de regulamento. Segundo ele, os Estados-Membros deveriam dar certas facilidades aos «operadores seguros» e procurar simplificar os procedimentos relacionados com medidas de controlo da segurança («tratamento acelerado»). A crer na Comissão, este facto levaria a controlos de segurança menos severos. O Comité considera, todavia, esta formulação de tal modo vaga que coloca grandes reticências à sua viabilidade na prática.

5.14 Infere-se do exposto que o financiamento, seja qual for a modalidade escolhida, dependerá da aplicação das medidas propostas, pelo que uma clarificação do âmbito de competências e de cooperação entre o Estado-Membro e o «operador seguro» se afigura indispensável. Ora, este facto representa, na opinião do Comité, uma grande sobrecarga para os Estados-Membros, já que a criação e a manutenção do sistema sugerido pela Comissão representam custos muito elevados, dada a dispersão dos grupos-alvo.

5.15 Seria lógico imputar às instâncias competentes dos Estados-Membros os custos decorrentes da definição das regras e do controlo da sua aplicação. Além disso, a União Europeia deveria disponibilizar os meios necessários para, através das modalidades existentes, ajudar os países terceiros a alcançarem o nível de segurança exigido aos Estados-Membros. Tal é fundamental, dado o carácter internacional do transporte de mercadorias por terra ou por vias de navegação interior.

5.16 Os custos do investimento na segurança e as despesas correntes com a segurança que lhe são intrínsecos (despesas de pessoal, prémios de seguro e despesas de informação) deveriam ser imputados aos operadores que adoptam medidas de segurança e repercutidos nos preços ou tarifas que praticam. Neste contexto, seria de aventar a hipótese de reduzir os prémios de seguro a pagar pelas empresas que adquirirem o estatuto de «operador seguro». Restaria ainda examinar a situação em que um operador seguro e um operador que não tem esse estatuto operem, em paralelo, no mercado de transporte, o que pode levar à formação de um grupo de operadores que presta serviços seguros, mas mais caros, e outro grupo que, não tendo de suportar custos atinentes ao aumento das normas de segurança, pode, por esta razão, oferecer serviços mais baratos.

5.17 No considerando n.º 11 do projecto de regulamento em apreço, a versão neerlandesa usa acertadamente o termo «gevestigd» (operadores estabelecidos, na versão portuguesa). O Comité chama a atenção para o facto de outras versões linguísticas terem optado pela formulação «actividades desenvolvidas» (por exemplo, a polaca), que tem um significado totalmente diferente.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção “Administração em linha i2010”: Acelerar a Administração em linha na Europa para benefício de todos»**

COM(2006) 173 final

(2006/C 325/19)

Em 25 de Abril de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Novembro de 2006 (relator: B. HERNÁNDEZ BATALLER).

Na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 114 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia o plano de acção apresentado pela Comissão, pois a sua aplicação levará as administrações públicas da União a promoverem uma economia baseada no conhecimento que gere um crescimento económico sustentável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social.

1.2 O CESE considera que a execução do plano de acção poderá contribuir para evitar a exclusão pessoal e laboral de diferentes grupos sociais e melhorar a qualidade e a estabilidade do emprego, impedir a desigualdade digital, promover a universalização dos serviços de proximidade, atender integralmente a grupos dependentes e, no fim de contas, reforçar a coesão da sociedade face a desigualdades até agora inexistentes. Devem adoptar-se medidas pertinentes para impedir a existência de «cidadãos de segunda».

1.3 A adaptação das administrações públicas aos serviços digitais implicará a sua modernização, a melhoria da qualidade, a flexibilidade e a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, a utilização eficiente dos recursos públicos, a redução de custos, a satisfação dos utilizadores, a integração entre administrações públicas e a simplificação administrativa.

1.4 O CESE recomenda com insistência que a definição de objectivos que tenham por finalidade o cumprimento do critério de plena cobertura no acesso aos serviços de banda larga, a fim de divulgar a Internet como ferramenta de informação e comunicação. A confiança dos cidadãos neste instrumento dependerá do grau de segurança da sua utilização, o que afectará a administração em linha e os serviços a prestar aos cidadãos.

1.5 O CESE lamenta que o plano de acção não faça qualquer referência ao papel da sociedade civil organizada na consecução dos objectivos de participação do público na adopção das decisões tomadas democraticamente. A sociedade civil organizada, enquanto eixo da democracia participativa, deve desempenhar um papel fundamental na futura «democracia digital».

## 2. Proposta da Comissão

2.1 A Comissão apresenta o seu Plano de Acção «Administração em linha», integrado na sua iniciativa i2010 para o emprego e o crescimento na sociedade da informação, como contributo importante para a Agenda de Lisboa e outras políticas da Comunidade Europeia.

2.2 Considera importante acelerar o ritmo da administração tendo em vista a modernização e a inovação, pois surgem novas necessidades e exigências, como a criação de serviços públicos transfronteiras sem descontinuidades e de oportunidades de mobilidade e de negócios para os cidadãos na Europa.

2.3 Com o presente plano de acção, a Comissão procura:

- Acelerar a disponibilização de benefícios reais a todos os cidadãos e empresas;
- Assegurar que os serviços de Administração em linha a nível nacional não criem novos entraves ao mercado único, devido à fragmentação e à falta de interoperabilidade;
- Alargar os benefícios da Administração em linha a nível comunitário, com as economias de escala obtidas nas iniciativas dos Estados-Membros e a cooperação face a desafios europeus comuns;
- Assegurar a cooperação de todas as partes interessadas, na UE, na concepção e materialização da Administração em linha.

2.4 O plano de acção centra-se em cinco objectivos para a Administração em linha, com metas concretas para 2010:

- fazer avançar a inclusão através da Administração em linha, para que, em 2010, todos os cidadãos beneficiem de serviços de confiança, inovadores e de fácil acesso.

Isto inclui o desafio do combate à clivagem digital e a oportunidade para estabelecer políticas inclusivas assentes nas TIC, para que todos os cidadãos, incluindo os grupos socialmente desfavorecidos, sejam grandes beneficiários da Administração em linha.

- fazer da eficiência e eficácia uma realidade: contribuir significativamente para que, em 2010, haja um nível elevado de satisfação dos utilizadores, transparência e responsabilidade, uma menor carga administrativa e ganhos de eficiência.

Para tal pretende, por um lado, definir um quadro comum de medição centrado nos impactos e benefícios, que inclui a aferição de desempenhos com base em indicadores comuns e um melhor conhecimento da situação a partir de casos específicos, recorrendo a indicadores quantificáveis.

Por outro lado, comunicar e partilhar mais as experiências a fim de garantir a sustentabilidade a longo prazo.

- criar serviços essenciais de elevado impacto para cidadãos e empresas: em 2010, 100 % dos processos de contratação pública estarão disponíveis electronicamente, com uma taxa de utilização efectiva de 50 %, e haverá um acordo de cooperação para serviços em linha adicionais de elevado impacto para os cidadãos, tais como os serviços de mobilidade do cidadão (como a melhoria dos serviços de pesquisa de emprego na Europa, os serviços da segurança social referentes aos históricos clínicos dos doentes ou receitas electrónicas) ou a devolução do IVA;
- estabelecer elementos essenciais: proporcionar aos cidadãos e às empresas, em 2010, um acesso autenticamente cómodo, prático, seguro e interoperável a serviços públicos em toda a Europa, como por exemplo os bilhetes de identidade nacionais harmonizados ou a aplicação de medidas regulamentares para desenvolver a identificação e autenticação electrónicas destinadas aos serviços públicos;
- fazer a demonstração, em 2010, de ferramentas para uma efectiva participação no debate público e em processos democráticos de tomada de decisões, abordando muitas questões e preocupações, que vão da inclusão à qualidade do processo de tomada de decisões.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Em geral, o Comité tem uma opinião positiva do plano de acção da Comissão, que propõe objectivos ambiciosos a atingir. O Comité concorda com a definição desses objectivos e a oportunidade política da sua apresentação como fomento da realização dos objectivos fixados na Estratégia de Lisboa de tornar a Europa na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo.

3.2 O CESE reitera <sup>(1)</sup> que, para concretizar os objectivos de Lisboa, a União Europeia deve concentrar-se de forma coerente, dinâmica e gradual tanto nos objectivos da União como nas

<sup>(1)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Melhorar a aplicação da Estratégia de Lisboa», JO C 120, de 20-05-2005, págs. 79-88, aprovado na plenária de 27.10.2004; Relator: B. VEVER; co-relatores: E. EHNMARK e J. SIMPSON.

dinâmicas institucionais. Uma administração em linha é já um instrumento útil para alcançar esses objectivos.

3.3 O cumprimento do critério de plena cobertura no acesso aos serviços de banda larga é uma prioridade, para o qual há que ampliar as infra-estruturas nas zonas em que a procura não tem resposta, garantindo assim o acesso a esses serviços, e fomentar as redes e serviços de banda larga e móveis.

3.4 A execução nos diferentes níveis territoriais das medidas descritas no plano de acção e o intercâmbio de experiências terão um impacto evidente no funcionamento do mercado interno, especialmente nos processos de contratação pública, e nos aspectos quotidianos da cidadania da União, reforçando a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos.

3.4.1 O plano de acção tem que ver com direitos fundamentais reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais, tais como a «boa administração», a «protecção dos dados pessoais», o «direito de acesso aos serviços de emprego», a «protecção da saúde» e o «acesso aos serviços de interesse geral».

3.4.2 O CESE espera que a execução dos objectivos do plano de acção salvegarde o actual nível de protecção, evitando que um maior desenvolvimento tecnológico implique redução do nível de protecção desses direitos.

3.5 Para reforçar a confiança dos cidadãos na administração é necessário aplicar medidas de segurança proporcionais, suficientes e adequadas aos custos, natureza e importância dos dados e operações protegidas.

3.6 O CESE já se pronunciou anteriormente sobre a necessidade de uma política europeia centrada na segurança das redes e da informação <sup>(2)</sup>, estando de acordo com a ideia de que os investimentos em melhor segurança das redes geram custos e benefícios sociais que não são correctamente reflectidos nos preços do mercado.

3.7 O CESE pronunciar-se-á proximamente em mais pormenor sobre a segurança das redes no âmbito do plano de acção i2010 <sup>(3)</sup>.

3.8 Os canais de «cooperação» para o funcionamento futuro do plano de acção entre as instituições europeias e as administrações públicas dos Estados-Membros devem ser reforçados, estabelecendo-se vias apropriadas que, por seu turno, contribuirão para a avaliação eficaz dos resultados.

3.9 Há que criar estruturas de cooperação entre as diferentes administrações públicas de modo que o cidadão possa utilizar novos serviços independentemente da administração que os proporcione. Tal permitiria, além disso, o desenvolvimento conjunto da aplicação e uma melhor integração de soluções existentes.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia», JO C 48 de 21-02-2002, págs. 33-41, aprovado na plenária de 28.11.2001; relator: B. RETUREAU. Ponto 3.2.1.3.11.

<sup>(3)</sup> Projecto de parecer JO C 318, de 23-12-2006, relator: A. PEZZINI.

3.10 O CESE insiste na necessidade de fomentar ao nível europeu os serviços públicos europeus <sup>(4)</sup> (alfândegas, Galileo, cartão de saúde europeu, cooperação judiciária civil como a obtenção de provas, a notificação e a transferência de documentos e outros novos como a matrícula e a carta de condução europeias), vinculando as diferentes administrações públicas nesses sectores.

3.11 Uma das lacunas do plano de acção é a própria insuficiência de instrumentos económicos supranacionais (IST, IDA) que facilitem o intercâmbio humano e tecnológico previsto. Essa situação é especialmente acentuada nos novos Estados-Membros e nos dos próximos alargamentos da UE.

3.12 Neste sentido, para evitar uma situação a várias velocidades no âmbito da administração em linha entre os Estados-Membros da UE, há que definir previamente uma acção institucional «ad hoc» que abranja a dotação de um fundo para a modernização das referidas administrações públicas, bem como um tratamento jurídico diferenciado — com prazos de aplicação mais dilatados — para que aquelas consigam cumprir os objetivos estabelecidos no plano.

3.13 Por seu turno, tanto o BEI como a Comissão deviam criar igualmente instrumentos económicos para dinamizar a economia europeia no âmbito de aplicação do presente plano de acção.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A informatização da sociedade constitui um desafio de desenvolvimento e competitividade bem como de coesão social, territorial e de igualdade de oportunidades. Entre as desigualdades com maior impacto no futuro dos indivíduos ou dos territórios encontra-se o lugar que se ocupa de um lado ou de outro da clivagem digital.

4.2 O objectivo prioritário deve ser evitar, reduzir ou suprimir totalmente a existência da própria clivagem digital mediante políticas activas imediatas no sistema de promoção ou fornecimento em especial nas zonas menos adaptadas ao novo enquadramento tecnológico. Além disso, devem criar-se programas intensivos de formação direccionados para segmentos específicos da população, incluindo a formação profissional.

4.3 O CESE considera que deve proceder-se à implantação, gestão, desenvolvimento e manutenção de infra-estruturas e recursos de todo o tipo, incluindo os recursos humanos, necessários para realizar as acções das diferentes administrações públicas em matéria de formação e capacitação em TIC. Tudo isto em prol de uma organização eficiente em todo o território da União Europeia que permita promover e privilegiar a formação digital, bem como de um fomento da capacidade de ligação à Internet.

4.3.1 Para privilegiar a formação digital devem estimular-se acções como a criação e a gestão integral de aulas bem equipadas e operacionais onde se ensine curso de formação digital, a

formação de formadores, as ajudas à ligação electrónica ou cheques «cibernauta» associados ao aproveitamento optimizado dos cursos dados e com os quais se poderá financiar parcialmente a aquisição e o acesso a bens e serviços TIC, em especial a Internet.

4.3.2 Os conteúdos e serviços para a formação digital teriam de basear-se na concepção e aplicação, acompanhamento e controlo das acções de formação e de apoio à realização dos cursos de cibernauta.

4.3.3 É necessário fomentar medidas como o desenvolvimento de «campus virtuais» para a gestão do nível médio de cibernauta, além de fornecer conteúdos de formação multilíngues devidamente acreditados para aquele nível. Os serviços electrónicos da administração pública podem fomentar a diversidade linguística, a aprendizagem de línguas e promover o multilinguismo na UE.

4.4 Há que proceder à adaptação dos portais das administrações públicas às melhores normas internacionalmente aceites em matéria de acessibilidade, em especial, os níveis óptimos das normas WAI, promovendo igualmente todo o tipo de medidas, regulamentares, tecnológicas ou organizativas, que consolidem umas TIC acessíveis e administrações públicas interoperáveis em toda a União Europeia.

4.5 A supressão dos obstáculos psicológicos que, por vezes, dividem as pessoas deve ser acompanhada da supressão dos obstáculos físicos. O CESE estima que a acessibilidade, tanto aos espaços físicos como aos sistemas e meios de comunicação, ou o reconhecimento legal da linguagem gestual são passos essenciais para a abertura à plena cidadania.

4.6 A transparência implica fomentar a liberdade de informação, garantir a objectividade, oferecer informações verdadeiras e atempadas, evitando actividades opacas por parte das administrações.

4.7 A informação pública pertinente e actualizada está no cerne da relação democrática entre o governo e os cidadãos. Só assim se poderá aceder aos conhecimentos do público, participar nas decisões, avaliar a gestão e os comportamentos.

4.8 Por último, há que canalizar todo o potencial das TIC para conseguir uma administração melhor, mais eficiente, mais próxima dos cidadãos e que preste serviços públicos electrónicos úteis e de qualidade, integrando cidadãos e empresas na sociedade da informação.

4.9 Estas acções devem abranger, pelo menos, em todos os Estados-Membros, num prazo razoável:

- a garantia do direito de cidadãos e empresas a relacionar-se em linha com as administrações públicas;
- o estabelecimento de mecanismos que façam corresponder a oferta de serviços em linha à procura existente, criando um catálogo claro de serviços em linha;

<sup>(4)</sup> Parecer: JO C 318, de 23-12-2006, aprovado na plenária de 06-07-2006; relator: B. VEVER.

— a garantia da existência de canais adequados para todos os cidadãos e empresas utilizarem os serviços proporcionados pelas administrações públicas.

4.10 Frequentemente, será necessário proceder a uma imersão tecnológica das empresas da União Europeia, especialmente das PME, disponibilizando acções técnicas e de assessoria especializada e personalizada aos sectores empresariais da UE, em especial os com maiores carências em TIC, através de agentes de desenvolvimento tecnológico e da constituição de agências de desenvolvimento tecnológico a nível nacional, regional e local.

4.11 Essas acções devem ser complementadas com outras acções de divulgação, iniciativas de formação e capacitação em TIC, bem como através de incentivos para um acesso de qualidade à Internet e às TIC em geral por parte das PME.

4.12 Através de acções de impulso tecnológico TIC é possível integrar as PME da UE na economia do conhecimento, promovendo a criação de enquadramentos produtivos inovadores, dinamizando as redes empresariais, bem como a criação, partilha e transferência eficientes da tecnologia e do conhecimento.

4.13 Concretamente, pode-se fomentar a criação de soluções tecnológicas ou de gestão aplicáveis aos sectores de produção da UE, a realização de avaliações comparativas em relação ao nível de desenvolvimento das TIC nos diferentes sectores de produção, o estabelecimento de centros conjuntos de gestão tecnológica ou de desenvolvimento de processos (parques sectoriais de soluções TIC), a criação de centros de prestação de serviços às PME de diferentes sectores de produção, vinculando-os aos centros de ID+i (investigação, desenvolvimento e inovação) em TIC (cursos TIC sectoriais), as redes empresariais B2B ou B2C, os mecanismos de financiamento de capital de risco TIC e similares, a criação de redes que contenham um catálogo dos serviços oferecidos aos sectores e empresas assinantes e a organização de fóruns electrónicos e de listas de contactos em linha de PME.

4.14 No tocante à segurança, há que fomentar a constituição de centros especializados para a prevenção, resolução, antecipação/proactividade e ID+i de segurança informática e TIC através de soluções tecnológicas específicas essencialmente para empresas, administrações públicas da UE, tendo em vista criar confiança na rede e dinamizar o comércio electrónico e a i-administração.

4.15 Actualmente, tanto os partidos políticos como as organizações da sociedade civil organizada podem comunicar com os cidadãos de forma mais rápida e eficaz e reclamam dos seus próprios governos que os novos meios de comunicação, e em particular a Internet, se convertam numa via normal para aceder e contactar a administração pública, participar directamente na elaboração de decisões colectivas, exercer os direitos políticos, incluindo em alguns casos a expressão do próprio voto.

4.16 O CESE lamenta que o plano de acção não faça qualquer referência ao papel da sociedade civil organizada na consecução dos objectivos do mesmo, em especial no reforço da participação do público na adopção das decisões tomadas democraticamente.

4.17 O CESE pretende apoiar, acompanhar e verificar, a nível comunitário, a iniciativa em matéria de inclusão da acessibilidade, para ultrapassar a clivagem digital e o atraso tecnológico que a implantação do «e-government» (administração em linha) pode causar em determinados sectores da sociedade.

4.18 A realização deste objectivo implica impreterivelmente promover reformas que facilitem a transmissão fluida de informações, a comunicação em rede, o diálogo directo entre os cidadãos e os poderes públicos, aumentando o capital social e democrático e reforçando os espaços electrónicos comuns.

4.19 A qualidade da democracia depende em boa medida do funcionamento das administrações públicas. São precisas administrações modernas e flexíveis que se organizem em função dos problemas dos cidadãos para serem capazes de prevêê-los e resolvê-los. Devem também ter um funcionamento transparente para ganhar a confiança dos cidadãos e para que estes as sintam perto de si.

4.19.1 O CESE, enquanto defensor da democracia participativa, estima que essa participação desenvolve a educação cívica, facilita a governabilidade e melhora a saúde do sistema político.

4.19.2 Há que efectuar uma análise e um acompanhamento da situação e evolução da sociedade tecnológica e do conhecimento da União Europeia, com bases metodológicas e análises científicas e estatísticas rigorosas, dando preferencialmente atenção à integração tecnológica dos grupos com necessidades especiais, a fim de determinar com rigor as acções tendentes a suprimir com eficiência a clivagem digital, contribuindo para o uso e a aplicação intensivos das TIC na sociedade europeia e, em particular, entre os referidos grupos.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2006

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2006/.../CE que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior»**

COM(2006) 646 final — 2006/0210 (COD)

(2006/C 325/20)

Em 16 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 25 de Outubro de 2006, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na sua 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), designou relator-geral RUSCHE e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 Conforme já salientou antes, o CESE considera fundamental a harmonização das prescrições técnicas das embarcações de navegação interior.

1.2 Parafraçando um seu parecer anterior sobre esta matéria, o Reno é a via navegável mais utilizada do mundo. As condições e as prescrições técnicas aplicáveis às embarcações do Reno são, por isso, actualizadas periodicamente pela Comissão Central para a Navegação do Reno (CCNR), ao abrigo do artigo 22.º da Convenção Revista para a Navegação do Reno. Através da consulta das organizações não governamentais, a CCNR envolve os representantes da sociedade civil, nomeadamente os armadores, os sindicatos, os estaleiros e os fornecedores, no estabelecimento dessas prescrições.

1.3 Para evitar distorções da concorrência e garantir os níveis de segurança requeridos, seria oportuno integrar, por princípio, as prescrições desenvolvidas nas disposições da Directiva 2006/.../CEE.

1.4 Para que tal aconteça no mais breve espaço de tempo, é necessário aprovar, tal como sugere a Comissão, as alterações à Directiva sobre prescrições técnicas.

1.5 Além disso, o CESE recomenda que a Comissão Central para a Navegação do Reno criada pela alteração da Directiva 2006/.../CEE, adquira o estatuto de observador, para ser possível assegurar o desenvolvimento coerente das prescrições técnicas neste contexto.

### 2. Proposta da Comissão

2.1 Com o projecto de regulamento, as actividades de outras organizações internacionais, em particular a Comissão Central para a Navegação do Reno (CCNR), relacionadas com o desenvolvimento de prescrições técnicas para embarcações de nave-

gação interior serão tidas em conta mais facilmente e com maior prontidão.

2.2 Para o efeito, propõe-se a alteração das disposições processuais da Directiva e do Anexo II, para se poder adaptar com flexibilidade o direito comunitário às exigências colocadas no momento de obter um certificado comunitário para embarcações de navegação interior, nos termos do artigo 22.º da Convenção Revista para a Navegação do Reno.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Parlamento Europeu salientou por diversas vezes a importância de uma cooperação estreita entre todas as organizações internacionais envolvidas na navegação interior, muito particularmente entre a Comunidade e a Comissão Central para a Navegação do Reno.

3.2 Os Estados-Membros e a Comissão são igualmente de opinião que esta cooperação deveria ser o mais eficaz e estreita possível. Mas para isso seria necessário conferir à CCNR o estatuto de observador no comité da UE, o qual poderá decidir com autonomia a forma mais adequada de participação da CCNR nas suas actividades.

3.3 Tanto os considerandos da proposta de directiva como o n.º1 do artigo 20.º da Directiva 2006/.../CEE, que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior, mostram como é importante o papel da CCNR e evidenciam a necessidade de adoptar prescrições técnicas em toda a rede comunitária equivalentes às impostas por esta comissão.

3.4 Perante o exposto, é recomendável conferir o estatuto de observador à CCNR no comité respectivo. Convém, por último, referir que a Comissão Europeia detém já o estatuto de observador na CCNR e que tem a possibilidade de participar nos comités técnicos da CCNR.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil»**

COM(2006) 645 final — 2006/0209 (COD)

(2006/C 325/21)

Em 15 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 21 de Novembro de 2006, a Mesa do Comité atribuiu a preparação dos respectivos trabalhos à Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.

Dada a urgência, na 431.ª reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2006 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu designou relator-geral J. Simons e adoptou, por unanimidade o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE concorda com a Proposta de Regulamento da Comissão, dado que a introdução do «procedimento de regulamentação com controlo» implica um maior envolvimento dos co-legisladores no controlo dos actos executivos.

1.2 Tendo em vista a urgência da entrada em vigor do Regulamento UE-OPS (Regulamento alterado n.º 3922/91), o Comité recomenda a rápida adopção da proposta da Comissão.

## 2. Introdução

2.1 A proposta da Comissão visa alterar o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil <sup>(1)</sup> para o tornar conforme com a Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão <sup>(2)</sup>, com a última redacção que lhe foi dada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de Julho de 2006 <sup>(3)</sup>.

2.2 A Decisão 2006/512/CE introduziu um novo tipo de procedimento para o exercício das competências de execução — o «procedimento de regulamentação com controlo».

2.3 Assim, é doravante necessário recorrer ao «procedimento de regulamentação com controlo» para as medidas de alcance geral que visem alterar elementos não essenciais de um acto de base adoptado segundo o procedimento referido no artigo 251.º do Tratado, seja suprimindo alguns desses elementos, seja completando o dito acto, nele incluindo novos elementos não essenciais.

2.4 Este novo procedimento de regulamentação deve ser aplicado, designadamente, quando se tratar da supressão, alteração ou substituição dos anexos do acto de base ou da adaptação desses anexos ao progresso científico e técnico. Em contrapartida, continuará a aplicar-se o procedimento de regulamentação normal nos casos em que se trate da concessão, pela Comissão, de uma derrogação relativa à aplicação das disposições de um acto de base ou dos seus anexos a um Estado-Membro.

2.5 Os n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 8.º e o artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 3922/91 autorizam a Comissão a, através do procedimento de regulamentação, suprimir, alterar ou adaptar as normas comuns do anexo III.

2.6 Por conseguinte, o Regulamento deve ser alterado para prever a adopção dessas medidas de execução através do novo procedimento de regulamentação com controlo.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A Decisão 2006/512/CE fixa os procedimentos para o exercício das competências de execução conferidas à Comissão. Com esta nova decisão é introduzido um novo procedimento de comitologia — o «procedimento de regulamentação com controlo» — que visa um maior envolvimento do Conselho e do Parlamento nas medidas e decisões «de natureza praticamente legislativa» tomadas pela Comissão.

3.2 Com efeito, este novo procedimento deve ser utilizado sempre que se encontrem satisfeitas três condições:

— o acto de base foi adoptado segundo o procedimento referido no artigo 251.º do Tratado,

— o acto de base prevê a adopção de medidas de alcance geral

— e essas medidas têm por objecto alterar elementos não essenciais do acto de base, o que passa, entre outros, por suprimir alguns desses elementos ou por completar o acto em questão mediante a inclusão de novos elementos não essenciais.

<sup>(1)</sup> JOL 373, de 31.12.91, p. 4.

<sup>(2)</sup> JOL 184, de 17.07.99, p. 23.

<sup>(3)</sup> JOL 200, de 22.07.06, p. 11.

3.3 O CESE considera a Proposta de Regulamento da Comissão apropriada, pelo facto de o «procedimento de regulamentação com controlo» prever um maior envolvimento dos co-legisladores no controlo dos actos executivos.

3.4 A Decisão 2006/512/CE do Conselho é aplicada desde 23 de Julho de 2006, abrangendo assim os processos legislativos em curso. É por essa razão que a Comissão vem propor completar o Regulamento UE-OPS com esta proposta.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2006

3.5 Tendo em vista a urgência da entrada em vigor do Regulamento UE-OPS (Regulamento alterado n.º 3922/91), o Comité recomenda a rápida adopção da proposta da Comissão.

#### 4. Observações na especialidade

Nenhuma.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---