ISSN 1725-2482

Jornal Oficial da União Europeia

C 77

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

52.º ano

31 de Março de 2009

Número de informação | Índice | Página

III *Actos preparatórios*

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008

2009/C 77/01 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO_2 dos veículos comerciais ligeiros *COM(2007) 856 final — 2007/0297 (COD)* 1

2009/C 77/02 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança dos brinquedos» *COM(2008) 9 final — 2008/0018 (COD)* 8

2009/C 77/03 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um mercado único para a Europa do século XXI *COM(2007) 724 final* 15

2009/C 77/04 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: Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego» *COM(2007) 708 final/2* 23

2009/C 77/05 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (diclorometano) (alteração da Directiva 76/769/CEE do Conselho *COM(2008) 80 final — 2008/0033 (COD)* 29

2009/C 77/06 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 68/151/CEE e 89/666/CEE, no que respeita às obrigações de publicação e tradução de certas formas de sociedades *COM(2008) 194 final — 2008/0083 (COD)* 35

2009/C 77/07 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que respeita a determinados requisitos de divulgação para as pequenas e médias sociedades e à obrigação de apresentar contas consolidadas *COM(2008) 195 final — 2008/0084 (COD)* 37

PT

Preço: 30 EUR

(continua no verso da capa)

2009/C 77/08 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às inscrições regulamentares dos veículos a motor de duas ou três rodas» (Versão codificada) *COM(2008) 318 final — 2008/0099 (COD)* 41

2009/C 77/09 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao banco do condutor dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada) *COM(2008) 351 final — 2008/0115 (COD)* 41

2009/C 77/10 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de direito das sociedades relativa às sociedades de responsabilidade limitada com um único sócio (Versão codificada) *COM(2008) 344 final — 2008/0109 (COD)* 42

2009/C 77/11 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (CE) n.º …/… do Parlamento Europeu e do Conselho de […] relativo ao certificado complementar de protecção aos medicamentos» (versão codificada) *COM(2008) 369 final — 2008/0126 (COD)* 42

2009/C 77/12 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis *COM(2008) 19 final — 2008/0016 (COD)* 43

2009/C 77/13 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Apoiar a demonstração a breve prazo da produção sustentável de electricidade a partir de combustíveis fósseis *COM(2008) 13 final* 49

2009/C 77/14 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a primeira avaliação dos planos de acção nacionais de eficiência energética conforme previsto na Directiva 2006/32/CE relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos — Avançar em conjunto na promoção da eficiência energética *COM(2008) 11 final* 54

2009/C 77/15 Parecer Comité Económico e Social Europeu sobre «A Internet das coisas» 60

2009/C 77/16 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Conteúdos criativos em linha no mercado único *COM(2007) 836 final* 63

2009/C 77/17 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2005/35/CE, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções» *COM(2008) 134 final — 2008/0055 (COD)* 69

2009/C 77/18 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa facilitar a aplicação transfronteiras das regras de segurança rodoviária *COM(2008) 151 final — 2008/0062 (COD)* 70

2009/C 77/19 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Negociações Internacionais sobre as Alterações Climáticas 73

2009/C 77/20 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à informação sobre os géneros alimentícios prestada aos consumidores» *COM(2008) 40 final — 2008/0028 (COD)* 81

2009/C 77/21 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação no mercado e à utilização de alimentos para animais *COM(2008) 124 final — 2008/0050 (COD)* 84

2009/C 77/22 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto da evolução actual dos mercados da energia nas cadeias de valor da indústria europeia» 88

2009/C 77/23 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Branco «Juntos para a saúde: uma abordagem estratégica para a UE (2008-2013)» *COM(2007) 630 final* 96

PT

(continua no verso da contracapa)

2009/C 77/24 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Alargar as medidas de luta contra a discriminação a domínios não laborais — Por uma directiva única e global de luta contra a discriminação 102

2009/C 77/25 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Multilinguismo 109

2009/C 77/26 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Ter em conta as necessidades dos mais velhos» 115

2009/C 77/27 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Para uma evolução equilibrada do meio urbano: Desafios e oportunidades» 123

2009/C 77/28 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa 131

2009/C 77/29 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 — A aplicação de medidas antiabuso na área da tributação directa na UE e em relação a países terceiros *COM(2007) 785 final* 139

2009/C 77/30 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Governação e parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional 143

2009/C 77/31 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Isenções fiscais aplicáveis às entradas definitivas de bens pessoais de particulares provenientes de um Estado-Membro (codificação)» *COM(2008) 376 final — 2008/0120 (COD)* 148

2009/C 77/32 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A estratégia UE-África» 148

2009/C 77/33 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Relações UE-Ucrânia: um novo papel dinâmico para a sociedade civil 157

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

447.ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 17 E 18 DE SETEMBRO DE 2008

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO_2 dos veículos comerciais ligeiros

COM(2007) 856 final — 2007/0297 (COD)

(2009/C 77/01)

Em 22 de Fevereiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO_2 dos veículos comerciais ligeiros

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 15 de Julho de 2008, sendo relator Edgardo Iozia.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 140 votos a favor e 4 votos contra, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Nos seus pareceres sobre a redução das emissões de CO_2, o Comité sempre apoiou vivamente as iniciativas legislativas da Comissão que visam o cumprimento de objectivos específicos de redução de emissões de gases com efeito de estufa enquanto contributo essencial para o combate contra as alterações climáticas.

1.2 O Comité concorda com os objectivos do regulamento proposto, que visa uma redução gradual das emissões de CO_2 de modo a atingir o objectivo proposto de 130 g/km até 2012 através da melhoria da tecnologia dos veículos a motor.

1.3 Além disso, o Comité apela a que todas as partes interessadas se comprometam, através de uma abordagem integrada, a cumprir o objectivo de 120 g/km até 2012, conforme estipulado na comunicação da Comissão de 7 de Fevereiro de 2007, e insta o Conselho e o Parlamento Europeu a adoptarem quanto antes toda a legislação pendente que vise combater as alterações climáticas.

1.3.1 O CESE recomenda que a Comissão defina objectivos a mais longo prazo, conforme solicitado pelo Parlamento Europeu. Serão necessárias soluções mais ambiciosas para 2020.

1.4 Mais concretamente, o Comité solicita a rápida adopção da proposta de Directiva do Conselho relativa à tributação aplicável aos veículos automóveis ligeiros de passageiros (COM (2005) 261 final) e a revisão da Directiva 1999/94/CEE relativa às informações sobre emissões de CO_2. O Comité insta igualmente a Comissão a propor e a coordenar iniciativas no âmbito da publicidade e comercialização de veículos a motor que visem a promoção de veículos com baixo consumo de combustível.

1.5 Torna-se indispensável adoptar legislação específica para a indústria automóvel, por estar esgotada a fase de compromissos voluntários por parte da indústria, os quais, embora benéficos pelos progressos notáveis que permitiram em termos das emissões dos veículos de passageiros, têm sido insuficientes para atingir os objectivos fixados.

1.6 Embora apoie a estratégia e a abordagem proposta, o Comité apela a que as medidas a tomar sejam realistas, conciliando os progressos ambientais absolutamente essenciais com a necessidade de salvaguardar empregos numa indústria com mais de 13 milhões de trabalhadores e a manutenção integral da competitividade dos fabricantes europeus num sector estratégico da economia da UE.

1.7 O Comité concorda que um regulamento é o instrumento jurídico adequado, uma vez que as suas disposições serão imediatamente aplicáveis, evitando distorções da concorrência. Os prazos e os pormenores específicos das medidas propostas devem ser cuidadosamente pensados de uma forma mais consensual, tendo em vista salvaguardar e promover a competitividade dos fabricantes da UE no mercado global, bem como evitar que surjam vantagens artificiais entre os diferentes segmentos do sector.

1.8 Para este efeito, o Comité propõe que a Comissão pondere a possibilidade de substituir o actual sistema de definição dos limites de emissões com base apenas na massa do veículo (como no Japão), alargando-o a outros parâmetros como a superfície de apoio das rodas (distância entre os eixos multiplicada pela largura de via), que já é utilizada como base para os veículos de mercadorias nos EUA.

1.9 O Comité recomenda que a inclinação da função linear (ou seja, a inclinação percentual) seja objecto de uma análise mais cuidada, dada a sua influência directa na repartição dos encargos entre os fabricantes. A própria Comissão, no seu resumo da avaliação do impacto (SEC(2007) 1724) afirma que «*A aplicação destes critérios sugere, com base na análise inicial, que para obter um equilíbrio entre eles, a gama entre 50.º e 80.º deveria ser objecto de um estudo mais aprofundado nesta fase*», reconhecendo implicitamente a necessidade de uma avaliação mais cuidadosa do impacto numa matéria tão delicada. A opção por uma inclinação de 60.º suscita problemas e poderá levar a conflitos com alguns construtores, que não a consideram nem equitativa nem equilibrada. No entender do CESE, a escolha definitiva, após todos os ajustes necessários, não deve trazer vantagens ou desvantagens para nenhuma das partes.

1.10 Outro aspecto que requer especial atenção é a aplicação das penalizações («prémios») previstas no artigo 7.º do regulamento. Embora o Comité concorde com esta abordagem dissuasora, entende que o aumento excessivamente rápido dos prémios não permitirá que os fabricantes da UE adaptem as suas cadeias de produção aos novos limites dentro dos prazos previstos. As medidas parecem desfasadas em relação às previstas para outros sectores, criando um desequilíbrio entre os fabricantes de veículos de pequena e média dimensão e os fabricantes de veículos de grandes dimensões e afectando muito mais os primeiros.

1.11 O Comité considera que estas fortes penalizações poderão vir a ser incorporadas nos preços de venda aos consumidores, transferindo os encargos para o comprador e, eventualmente, distorcendo a concorrência e atrasando a renovação do parque automóvel. Solicita à Comissão que garanta que todos os fundos obtidos com esta medida sejam reinvestidos na indústria automóvel, nomeadamente sob a forma de incentivos à troca de veículos mais poluentes, de campanhas de sensibilização que apresentem as emissões de CO_2 como factor a ponderar na compra de veículos e do apoio à investigação e ao desenvolvimento, que requerem investimentos enormes.

1.12 O Comité considera que a investigação científica é crucial para o nível de progresso que pode ser atingido pela indústria. Embora, numa fase inicial, seja possível obter resultados utilizando as tecnologias existentes, é legítimo esperar que o futuro venha a impor «uma ruptura tecnológica com o presente» através da introdução de tecnologia mais avançada.

1.13 Do ponto de vista do Comité, a opção pela via da investigação requer vastos recursos e um empenho constante, começando pela necessidade de assegurar a coordenação das iniciativas em curso nos Estados-Membros, nas universidades e nos centros de excelência a todos os níveis e incentivando a participação directa dos fabricantes.

1.14 Para este efeito, o Comité considera que o estabelecimento de uma iniciativa tecnológica conjunta (ITC) para a indústria automóvel poderia ajudar a mobilizar a comunidade científica.

1.15 O Comité considera que a avaliação do impacto não vai suficientemente longe, conforme salienta o próprio comité de avaliação do impacto. No documento SEC(2007) 1725, o comité solicita a clarificação da adequação das medidas aos objectivos a cumprir, bem como uma explicação de eventuais diferenças entre os resultados do TREMOVE e de uma análise *ex-ante*. Além disso, acrescenta que é necessária uma análise mais aprofundada de determinadas variáveis sensíveis, como os preços dos combustíveis e o aumento autónomo da massa (AAM). Deve ainda haver uma avaliação adicional do impacto ao nível regional, em especial sobre o emprego, os fornecedores da indústria automóvel e a competitividade nos mercados externos.

1.16 No entender do Comité, o êxito de uma estratégia tão abrangente dependerá da adopção de medidas adequadas para apoiar e proteger a estrutura industrial que existe na Europa, com vista a salvaguardar ou mesmo a aumentar o actual nível de competitividade e manter, ao mesmo tempo, a qualidade do emprego na indústria. O CESE preconiza uma introdução gradual dessas medidas, com um objectivo não inferior a 80 % até 2012, percentagem essa que aumentará progressivamente até atingir o objectivo final até 2015.

1.17 Um factor essencial para o cumprimento dos objectivos ambientais e protecção da competitividade é a aplicação rigorosa dos limites de emissões a todos os veículos fabricados em países terceiros que sejam comercializados na Europa. Esses limites deverão ser aplicados aos veículos importados.

1.18 O Comité encara a proposta em apreço como um primeiro passo no sentido de encontrar soluções globais para os problemas ambientais ligados ao sector dos transportes e insta a Comissão a elaborar rapidamente legislação adequada para limitar as emissões de CO_2 dos veículos ligeiros de mercadorias, veículos pesados e veículos de duas rodas, recolhendo todos os dados relativos às emissões desses veículos.

1.19 Os esforços globais no sentido de reduzir as emissões no sector dos transportes em geral não podem resumir-se apenas à política da indústria automóvel, mas esta constitui um importante exemplo desses esforços, ajudando a orientar toda a indústria para os objectivos ambientais que outros sectores industriais da UE já incorporaram nas suas operações.

1.20 O Comité espera que ao lado das medidas específicas para o sector automóvel sejam tomadas medidas destinadas a influenciar a procura de transporte. É essencial adoptar uma política ambiciosa de promoção da transferência do transporte rodoviário para outros meios menos poluentes, tais como o transporte ferroviário, o transporte por vias navegáveis interiores e os transportes públicos (usando veículos com emissões muito baixas, sempre que possível).

1.21 O CESE não concorda com a proposta de derrogação temporária nos termos do artigo 9.º do regulamento, na forma apresentada, que autoriza um tratamento diferente dos construtores. O CESE opõe-se a que a nova regulamentação resulte em vantagens indevidas que distorçam a concorrência.

1.22 O CESE recomenda que a elaboração de um modelo que inclua no cálculo das emissões de CO_2 todas as emissões ligadas à produção dos automóveis. Para o cálculo dessas emissões deve ser tido em conta todo o ciclo de vida dos veículos.

1.23 Com vista à realização deste objectivo, é necessário lançar um debate sobre estilos de vida, um tema sobre o qual o Comité elaborou recentemente pareceres específicos. É ponto assente que se se mantiver a tendência actual para comprar cada vez mais e maiores veículos privados e para preferir os veículos que mais emitem gases com efeito de estufa e NO_x, o objectivo de reduzir as emissões de CO_2 em 20 % não será atingido. Esta situação não pode nem deve ser aceite.

2. **Introdução: o contexto da proposta**

2.1 A Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 94/69/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1993, obriga todas as partes a elaborar e executar programas de combate às alterações climáticas.

2.2 Nessa continuidade, a Comissão elaborou uma série de medidas legislativas, que culminaram em Janeiro de 2007 na proposta formulada pela UE em negociações internacionais de uma redução de 30 % das emissões de gases com efeitos de estufa por parte dos países desenvolvidos (com base nos níveis de 1990), com uma redução de 20 % até 2020. Estes objectivos foram posteriormente aprovados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

2.3 A análise por sector demonstra que, embora as emissões globais de gases com efeito de estufa tenham diminuído aproximadamente 5 % no período de 1990 a 2004, as emissões de CO_2 com origem no sector do transporte rodoviário aumentaram 26 % nesse mesmo período.

2.4 Face a estes dados, é necessária legislação específica que volte a alinhar o sector do transporte rodoviário com a tendência geral de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Em particular, são necessárias medidas urgentes para os veículos de passageiros, dado que representam 12 % do total de emissões de dióxido de carbono (CO_2) da UE, que é o principal gás com efeito de estufa.

2.5 Embora se tenham registado avanços tecnológicos significativos na indústria automóvel, que se traduziram numa diminuição de 12,4 % das emissões de CO_2 graças à melhoria da eficiência do consumo de combustível entre 1995 e 2004, o constante crescimento da procura de transporte e das dimensões dos veículos não só anularam completamente esta poupança como levaram mesmo a um aumento das emissões globais de gases com efeito de estufa no sector dos transportes.

2.6 Por conseguinte, na ausência de iniciativas específicas, é bastante improvável que a UE consiga cumprir o seu objectivo de atingir uma média de emissões de 120 g de CO_2/km para o parque automóvel novo.

3. **Aspectos fundamentais da estratégia da Comissão**

3.1 A estratégia comunitária para a redução das emissões de CO_2 começou a ganhar forma em 1995 e baseava-se em três elementos:

— compromissos voluntários da indústria automóvel para a redução das emissões;

— melhoria da informação prestada aos consumidores;

— incentivos fiscais à aquisição de veículos com baixo consumo de combustível.

3.2 Em 1998, a Associação dos Construtores Europeus de Automóveis (ACEA) assumiu o compromisso de reduzir as emissões médias dos automóveis novos para 140 g de CO_2/km até 2008 e as associações dos construtores de automóveis japoneses e coreanos (JAMA e KAMA) assumiram um compromisso semelhante de redução das emissões médias até 2009.

3.3 A Comissão reconheceu estes compromissos através das Recomendações 1999/125/CE (relativa ao acordo voluntário da ACEA), 2000/303/CE (relativa ao acordo voluntário da KAMA) e 2000/304/CE (relativa ao acordo voluntário da JAMA). Em matéria de monitorização das emissões, a UE adoptou a Decisão 1753/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um regime de vigilância das emissões específicas médias de CO_2 dos automóveis novos de passageiros.

3.4 Em 7 de Fevereiro de 2007, a Comissão adoptou duas comunicações simultâneas para o sector automóvel:

— Resultados da análise da estratégia comunitária para a redução das emissões de CO_2 dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros, COM(2007) 19 final (parecer do CESE: TEN/301, relator: Virgilio Ranocchiari).

— Um quadro regulador concorrencial para o sector automóvel no século XXI — CARS 21, COM(2007) 22 final (parecer do CESE: INT/351, relator: Francis Davoust).

3.5 Estas comunicações descreveram os progressos alcançados para a concretização do objectivo de 140 g de CO_2/km até 2008-2009, mas concluíram que, caso não fossem tomadas outras medidas, seria impossível alcançar o objectivo de 120 g de CO_2/km para o parque automóvel novo.

3.6 Ambas as comunicações apelaram a uma abordagem integrada com duas linhas mestras:

— redução obrigatória das emissões de CO_2 graças ao progresso das técnicas de construção dos veículos, para alcançar o objectivo de 130 g/km, em média;

— a redução de 10 g/km restante deverá ser alcançada com medidas complementares, nomeadamente a instalação de novos dispositivos tecnológicos nos veículos (indicadores de mudança de velocidade, indicadores de pressão dos pneus, pneus com baixo coeficiente de resistência à rodagem, sistemas de ar condicionado de alta eficiência, etc.) **e do aumento da utilização de biocombustíveis**.

3.7 A Comissão declarou nessas comunicações que o objectivo de redução média para o novo parque automóvel deveria ter em consideração os seguintes factores:

— neutralidade em termos de concorrência;

— opções socialmente equitativas e sustentáveis;

— evitar distorções injustificadas da concorrência entre os fabricantes de automóveis;

— compatibilidade total com as metas do Protocolo de Quioto.

3.8 O quadro proposto e apoiado pelo Conselho Competitividade e pelo Conselho Transportes parte do princípio de que todos os fabricantes de automóveis intensificarão os seus esforços para produzir automóveis mais ecológicos, ao mesmo tempo que procuram obter a máxima rentabilidade.

3.9 Assim, a redução das emissões de CO_2 deve ser alcançada mediante uma abordagem integrada, com a participação de todos os interessados. É, portanto, necessária uma proposta legislativa que permita alcançar os objectivos sem pôr em causa a competitividade global da indústria automóvel.

4. **A proposta da Comissão**

4.1 O objectivo da proposta de regulamento (COM(2007) 856) é «reduzir as emissões de CO_2 dos veículos comerciais ligeiros» e avançar soluções para alcançar o objectivo de 130 g/ /km até 2012. Aplica-se aos veículos a motor da categoria M1, conforme definida no Anexo II à Directiva 2007/46/CE e a veículos aos quais seja alargada a homologação de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 715/2007 que sejam matriculados na Comunidade pela primeira vez e que não tenham sido previamente matriculados fora da Comunidade.

4.2 A proposta faz parte de uma abordagem integrada, que será complementada por medidas que permitam uma redução adicional de 10g de CO_2/km, a fim de ser alcançado o objectivo comunitário final de 120g de CO_2/km, conforme previsto na COM(2007) 19 final.

4.3 Para definir os níveis de emissões de CO_2, o regulamento tem em consideração:

— as implicações para os mercados e a competitividade dos fabricantes;

— os incentivos à inovação;

— a redução do consumo de energia.

4.4 A proposta de regulamento visa também:

— incentivar a indústria automóvel a investir em novas tecnologias;

— promover activamente a eco-inovação;

— ter em conta a evolução tecnológica futura;

— promover a competitividade da indústria europeia;

— criar empregos de qualidade.

4.5 A Comissão declara que o regulamento é coerente com os outros objectivos e políticas da UE, resultando de uma ampla consulta e do contributo de um grupo de trabalho estabelecido no âmbito do Programa Europeu para as Alterações Climáticas (o Grupo CARS 21) com a participação directa de todas as partes interessadas.

4.6 **Base jurídica**. O artigo 95.º do Tratado CE é considerado a base jurídica adequada para assegurar condições equitativas para todos os agentes económicos e proporcionar um elevado nível de protecção da saúde e do ambiente.

4.7 **Subsidiariedade e proporcionalidade**. A proposta respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que não incide num domínio da competência exclusiva da Comunidade, evita a criação de obstáculos ao mercado único e, através de medidas legislativas ao nível comunitário, simplifica as intervenções destinadas a reduzir de modo uniforme o impacto dos automóveis de passageiros nas alterações climáticas.

4.8 **Escolha do instrumento legislativo**. Do ponto de vista da Comissão, um regulamento é o instrumento mais adequado para assegurar o cumprimento imediato das disposições adoptadas, evitando distorções da concorrência que poderiam ter repercussões no mercado interno.

4.9 **Acompanhamento**. Os dados relativos às emissões de dióxido de carbono dos automóveis novos de passageiros, medidas de forma harmonizada de acordo com a metodologia estabelecida no Regulamento (CE) n.º 715/2007, devem ser recolhidos pelos Estados-Membros e comunicados à Comissão nos termos do procedimento previsto no artigo 6.º.

4.10 **Certificado de conformidade**. Nos termos da Directiva 2007/46/CE, os fabricantes devem emitir um certificado de conformidade que acompanhará cada automóvel novo de passageiros. Os Estados-Membros só permitirão a matrícula e a entrada em circulação de um automóvel novo de passageiros, mediante a apresentação de um certificado de conformidade (com excepção das derrogações previstas no artigo 9.º do regulamento).

4.11 **Prémio sobre as emissões excedentárias**. Nos termos do artigo 7.º da proposta de regulamento, a partir de 2012 será imposto um prémio sobre as emissões excedentárias aos fabricantes ou, no caso de um agrupamento, aos gestores dos agrupamentos cujas emissões excedam o objectivo específico. O montante do prémio aumentará significativamente nos anos após 2012 e os montantes cobrados serão considerados receitas do orçamento da União Europeia.

5. **Proposta estratégica do Parlamento Europeu**

5.1 Na sua resolução de 24 de Outubro de 2007, o Parlamento Europeu saudou a estratégia da Comissão, mas propôs que os objectivos de emissões fossem aplicados a partir de 2011, a fim de se alcançar 125 g de CO_2/km até 2015 exclusivamente através do progresso das técnicas de construção dos veículos. O Parlamento enfatizou a segunda medida a adoptar tendo em vista o objectivo a longo prazo: alcançar 95 g de CO_2/km até 2020 e, eventualmente, 70 g de CO_2/km até 2025, sujeito a uma confirmação ou revisão até 2016.

6. **Importância do comportamento dos consumidores**

6.1 O comportamento dos consumidores reveste-se de particular importância para a redução das emissões de CO_2 dos automóveis. Por conseguinte, a Comissão realizou trabalhos preparatórios de modificação da Directiva 1999/94/CE relativa à informação do consumidor sobre a conformidade dos novos veículos aos objectivos em matéria de emissões através da economia de combustível, tendo em vista aumentar o contributo dos utilizadores de automóveis para o cumprimento dos objectivos definidos.

7. **Observações na generalidade**

7.1 Tal como em pareceres anteriores sobre propostas da Comissão relativas à redução das emissões de CO_2, o Comité reitera o seu apoio a todas as iniciativas da UE que visem o cumprimento de objectivos específicos de redução de emissões de gases com efeito de estufa enquanto aspecto essencial do combate contra as alterações climáticas.

7.2 O Comité concorda com os objectivos da presente proposta de regulamento, sem prejuízo das observações a seguir apresentadas, e insta o Conselho e o Parlamento Europeu a adoptarem quanto antes a legislação pendente que vise combater as alterações climáticas.

7.3 O Comité exorta as instituições europeias a adoptarem quanto antes a proposta de Directiva relativa à tributação aplicável aos veículos automóveis ligeiros de passageiros (COM (2005) 261), que contribuirá para que o objectivo seja alcançado mais rapidamente, estimulando as empresas a redobrar de esforços e a empenhar-se na rápida revisão da Directiva 1999/94/CEE relativa às informações sobre emissões de CO_2 e a apresentação e coordenação de iniciativas em matéria de publicidade e comercialização de veículos a motor, as quais devem incluir medidas para promover veículos com baixo consumo de combustível e a interdição da publicidade aos veículos mais poluentes.

7.4 O Comité apoia a escolha do artigo 95.º do Tratado CE como base jurídica para a proposta de regulamento, por o mesmo assegurar condições equitativas para todos os actores económicos e proporcionar um elevado nível de protecção da saúde e do ambiente.

7.5 O Comité concorda que um regulamento é o instrumento jurídico adequado, uma vez que as suas disposições entrarão imediatamente em vigor evitando eventuais distorções da concorrência. Esta opção afigura-se necessária, pois os compromissos voluntários da indústria, embora tenham permitido bons resultados em termos das emissões dos veículos de passageiros, têm sido insuficientes para atingir os objectivos fixados.

7.6 O Comité aprova a proposta de limitar as emissões a 130 g de CO_2/km através da melhoria da tecnologia dos veículos a motor, embora lamente que já não seja viável apontar para o objectivo mais firme de 120 g/km originariamente previsto para 2012. Reconhece que a Comissão propõe presentemente que se atinja os 120 g/km de uma outra forma, através de uma abordagem integrada, que inclui a melhoria das normas dos pneus, a melhoria do conhecimento dos consumidores, incentivos à eco-condução ([1]) e especialmente através de um aumento da utilização de biocombustíveis. Mas dadas as crescentes dúvidas sobre a praticabilidade e a desejabilidade do objectivo de utilização de biocombustíveis no sector dos transportes, o Comité não considera que isto constitua uma alternativa satisfatória.

7.7 O Comité recomenda, pois, que a Comissão fixe actualmente objectivos suplementares para a indústria automóvel para melhorar o desempenho dos veículos em termos de emissões de carbono nos próximos anos. Considera que o estabelecimento desde já de uma série de objectivos cada vez mais rígidos para os próximos anos daria um sinal claro quanto às normas a aplicar no futuro, permitindo assim à indústria europeia adaptar os seus planos de produção nesse sentido.

7.8 O Comité considera que o cumprimento deste objectivo constituiria um importante contributo da indústria automóvel para o combate às emissões de gases com efeito de estufa pelo sector dos transportes, dado que representaria uma redução de 400 milhões de toneladas em emissões de CO_2 ao longo do referido período.

7.9 O Comité considera que um factor essencial para se alcançar os objectivos actuais e a longo prazo é o investimento significativo em investigação e desenvolvimento. Este investimento deve ser concebido de modo a articular-se com as iniciativas em curso nos Estados-Membros, nas universidades e em todos os centros de excelência tecnológica relacionados com a indústria, envolvendo a participação directa dos fabricantes.

([1]) Parecer do CESE: JO C 44 de 16.2.2008 (relator: Virgilio Ranocchiari).

7.9.1 A Comissão e os Estados-Membros devem adoptar medidas de apoio aos rendimentos, nomeadamente sob a forma de incentivos fiscais, para as famílias numerosas que se vêem obrigadas a adquirir automóveis maiores. Cumpre estudar igualmente a situação dos mercados da Europa de Leste, onde a duração média de vida do parque automóvel é muito elevada e onde são vendidos em segunda ou terceira mão veículos muito poluentes. Seria de encarar a possibilidade de estimular, nesses países, a troca dos veículos segundo procedimentos específicos. É óbvio que países com rendimentos *per capita* mais baixos não poderão aproveitar os benefícios de uma redução generalizada das emissões, dado que não poderão adquirir os novos automóveis mais ecológicos mas porventura também mais caros.

7.10 Parece óbvio que, embora ao longo dos próximos anos seja possível obter resultados razoáveis utilizando as tecnologias existentes, de futuro será necessário ponderar «uma ruptura tecnológica com o presente» através da introdução de tecnologia mais avançada.

7.11 Para este efeito, o Comité considera que o estabelecimento de uma iniciativa tecnológica conjunta (ITC) poderia ajudar a mobilizar a comunidade científica. Esta iniciativa poderia ser co-financiada por uma dotação orçamental significativa da UE, contribuindo os fabricantes com um montante equivalente, conforme foi proposto recentemente em sectores de relevo como o hidrogénio e as pilhas de combustível de hidrogénio, a aeronáutica e o transporte aéreo, os medicamentos inovadores, os sistemas informáticos e a nano-electrónica.

7.12 O Comité apoia a introdução de penalizações («prémios») a partir de 2012 por incumprimento dos objectivos, conforme disposto no artigo 7.º do regulamento e concorda com esta abordagem dissuasora, mas considera que os fundos obtidos por via dessas penalizações devem ser repartidos por actividades de interesse para a indústria automóvel, e nomeadamente para:

— desenvolver todas as iniciativas conjuntas de investigação e desenvolvimento;

— investir na formação profissional;

— financiar incentivos à troca de veículos mais antigos e mais poluentes;

— lançar campanhas de informação que incentivem os consumidores a ponderarem as emissões como um critério relevante para a compra de um veículo; e

— promover os transportes públicos locais.

7.13 O Comité observa que estas penalizações, cujo valor aumentará muito rapidamente, não têm em conta a capacidade dos fabricantes da UE de adaptarem as suas cadeias de produção aos novos limites. As penalizações, que muito provavelmente serão incorporadas nos preços de venda aos consumidores, parecem bastante elevadas e podem distorcer a concorrência e prejudicar este sector relativamente a outros. Há que investir em soluções de harmonização dessas penalizações, tendo em conta os custos médios suportados pelos outros sectores de produção interessados na redução das emissões.

7.14 O Comité propõe que a Comissão pondere a possibilidade de substituir o actual sistema de definição dos limites de emissões com base apenas na massa do veículo por um sistema baseado noutros parâmetros, como a superfície de apoio das rodas (que se calcula multiplicando a distância entre os eixos pela largura de via).

7.15 A inclinação da função linear (ou seja, a inclinação percentual) influenciará a repartição dos encargos entre os fabricantes e a certeza do resultado ambiental. Quanto mais próxima essa inclinação for dos 100.º, menos encargos pesarão sobre os construtores de veículos de massa elevada; inversamente, quanto menor a inclinação, maiores os encargos para atingir os objectivos (uma inclinação de 80.º permite um excesso de emissões de 6 g, ao passo que uma inclinação de 20.º permite apenas um excesso de 1,5 g). A Comissão apontou para uma inclinação de 60.º (consentindo um excesso de 4,6 g). O Comité recomenda que a Comissão reconsidere esta proposta, a fim de evitar que a mesma possa prejudicar ou favorecer uma ou outra empresa europeia.

7.16 Se a Comissão mantiver esta posição, que privilegia a escolha da massa do veículo, não fará muito sentido rever a inclinação em 2010, e o aumento da massa deverá ser tido em consideração a partir de 2013.

7.17 O Comité insta a Comissão a elaborar rapidamente legislação nova para limitar as emissões de CO_2 de veículos ligeiros de mercadorias, veículos pesados e veículos de duas rodas, sobre as emissões dos quais importa dispor de dados fiáveis e verificáveis.

7.18 Além do aspecto crucial da protecção do ambiente, o Comité solicita à Comissão que dê a devida atenção aos potenciais efeitos deste processo complexo sobre os 13 milhões de pessoas que actualmente estão empregadas na indústria automóvel. Com os preços do petróleo sempre a aumentar e com os consumidores a quererem gastar menos dinheiro em combustível, ao produzirem automóveis menores e mais eficientes, os produtores de automóveis da UE terão uma vantagem competitiva que poderá promover o emprego na UE.

7.19 Do ponto de vista do Comité, são necessárias medidas adequadas e concretas de investigação de tecnologias novas e eficientes para proteger a estrutura industrial dos principais construtores europeus, a fim de manter ou mesmo aumentar a competitividade da indústria automóvel europeia e a qualidade dos empregos que gera.

7.20 O Comité considera que a aplicação integral e rigorosa dos limites de emissões a todos os veículos fabricados em países terceiros que sejam comercializados na Europa é um importante elemento deste processo. Esses limites serão calculados com base nas importações.

7.21 O Comité considera que o relatório intercalar que será publicado em 2010 representa uma excelente oportunidade para avaliar toda a estratégia e solicita, portanto, ser envolvido nessas avaliações periódicas e ter a oportunidade de exprimir a sua opinião.

7.22 O Comité considera que a avaliação do impacto não vai suficientemente longe. O parecer do comité de avaliação do impacto solicitou o esclarecimento de uma série de aspectos essenciais, dada a importância da questão.

7.23 O comité faz as seguintes recomendações no documento SEC(2007) 1725: esclarecer o impacto na composição do parque e o efeito que poderá ter no cumprimento dos objectivos, bem como explicar eventuais diferenças entre os resultados do TREMOVE ([2]) e de uma análise *ex-ante*; realizar uma análise de sensibilidade de determinadas variáveis, como os preços dos combustíveis e o aumento autónomo da massa (AAM); avaliar o impacto ao nível regional, em especial sobre o emprego; considerar os efeitos para os fornecedores da indústria automóvel e a competitividade nos mercados externos. O Comité concorda com estas sugestões e espera que as futuras análises de impacto as reflictam.

7.24 Além das medidas propostas, o Comité salienta a necessidade de intensificar políticas que visem reduzir a procura de transporte e encorajem a transferência do transporte rodoviário para outros meios de transporte que emitam menos gases com efeito de estufa, tais como o transporte ferroviário, o transporte por vias navegáveis interiores e os transportes públicos.

7.25 O CESE não concorda com a proposta de derrogação temporária nos termos do artigo 9.º do Regulamento, por considerar que, com esta redacção, a mesma viola o princípio da igualdade de tratamento das empresas e leva à distorção da concorrência neste segmento de mercado específico, com produtos e características semelhantes. O CESE considera que a derrogação deve ser concedida a todos os construtores (associados ou não a outros) que compitam no mesmo segmento de mercado ínfimo (0,2 %).

7.26 O CESE recomenda que a Comissão defina objectivos a mais longo prazo, conforme solicitado pelo Parlamento Europeu. Serão necessárias soluções mais ambiciosas para 2020, devendo merecer particular atenção a viabilidade das mesmas. É indispensável continuar a reduzir as emissões, dando sinais claros do empenho neste objectivo.

7.27 O CESE recomenda que seja elaborado, para o cálculo das emissões de CO_2, um modelo que inclua todas as emissões ligadas à produção dos automóveis. Cumpre ter presente, por exemplo, que em muitos países as partes dos automóveis provêem de muito longe, o que contribui para aumentar as emissões por veículo produzido mesmo antes da sua entrada em circulação. Para o cálculo dessas emissões deve ser tido em conta todo o ciclo de vida dos veículos, incluindo o CO_2 necessário para a destruição dos veículos.

7.28 Em vários pareceres recentes, o Comité instou a Comissão a lançar um debate sobre estilos de vida. Embora concorde com os objectivos propostos, o Comité salienta que, a manterem-se os actuais níveis de crescimento no que diz respeito ao número de veículos particulares, veículos de transporte rodoviário e outros meios de transporte que emitem elevados níveis de gases com efeito de estufa e NO_x, e se as estimativas de crescimento da Comissão se confirmarem, será impossível alcançar o objectivo de reduzir o CO_2 em 20 %, conforme consta das recentes propostas da Comissão.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([2]) TREMOVE é um modelo de avaliação de políticas para analisar a relação custo/eficácia de medidas técnicas e não técnicas com o objectivo de reduzir as emissões de todo o sector dos transportes e melhorar a qualidade do ar em 21 países: EU-15, Suíça, Noruega, República Checa, Hungria, Polónia e Eslovénia (os quatro novos Estados-Membros foram seleccionados com base na disponibilidade de dados).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança dos brinquedos»

COM(2008) 9 final — 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

Em 17 de Março de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança dos brinquedos

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 15 de Julho de 2008, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 49 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões/recomendações**

1.1 O CESE regozija-se com a iniciativa da Comissão de rever a directiva «segurança dos brinquedos», a qual, se peca, é por tardia e por não ser suficientemente ambiciosa.

1.2 O CESE constata que o estudo de impacto em que a Proposta se apoia data já de 2004 e não entrou em linha de conta com a totalidade dos estados actualmente membros da UE.

1.3 Considerando o número crescente de alertas revelado no último relatório RAPEX (2007), o CESE estranha que o mesmo estudo de impacto seja inconclusivo não só quanto à relação actual directiva/acidentes sofridos pelas crianças com brinquedos, como, ainda mais, com o assumido desconhecimento da incidência da presente proposta no número e na gravidade dos acidentes com brinquedos no futuro — o que devia ser a preocupação maior e a justificação última da presente iniciativa.

1.4 Tendo em conta o reconhecimento que a Comissão faz quanto à falta ou deficiência de dados estatísticos fiáveis e credíveis quanto a acidentes causados por brinquedos na União Europeia, o CESE sugere que a Comissão, com a colaboração das autoridades competentes dos Estados-Membros, crie um sistema adequado de informação estatística dos referidos acidentes, pelo menos de nível idêntico ao já existente em alguns ordenamentos jurídicos, acessível a todos os intervenientes na cadeia de produção e comercialização, como forma de prevenir a ocorrência de acidentes ([1]).

1.5 O CESE entende que a base jurídica da proposta devia ser antes o artigo 153.º do Tratado e não exclusivamente o artigo 95.º, dado considerar que o interesse mais relevante é a efectiva protecção das crianças que sobreleva sobre a mera facilitação do comércio transfronteiras de brinquedos.

1.6 O CESE entende igualmente que, tendo em conta o âmbito e a natureza do novo normativo proposto e a experiência recolhida na aplicação da actual directiva nos diversos Estados-Membros, a partir do momento em que se aceite uma harmonização total, o instrumento jurídico adequado deveria ser antes o regulamento em vez da directiva.

1.7 O CESE saúda a forma consistente e bem estruturada, do ponto de vista técnico-jurídico, da proposta e está, em geral, de acordo com as medidas inovadoras, no que em particular se refere a:

— alargamento da definição de «brinquedo» e adopção do conceito de utilização previsível atendendo ao comportamento das crianças;

— reforço da fiscalização nos Estados-Membros;

— criação de regras adequadas para a prevenção e informação relativa à segurança do brinquedo — avisos e advertências.

1.8 O CESE lamenta, no entanto, que alguns aspectos de extremo relevo e importância não tenham sido contemplados — ou o tenham sido de forma insuficiente — como sejam, designadamente:

a) uma clara opção pelo principio da precaução;

b) um maior rigor na formação e educação dos responsáveis pela tutela dos menores em contacto com os brinquedos;

c) concretização de determinados conceitos que se revelam demasiado ambíguos e indeterminados, como sejam o conceito de brinquedo e o da extensão do dano;

d) não equiparação dos importadores e mandatários aos fabricantes com manifesta desresponsabilização dos intervenientes na cadeia de distribuição e venda dos brinquedos, na reparação dos danos causados;

e) não adaptação dos procedimentos de verificação de conformidade de acordo com a natureza das PME.

([1]) National Electronic Injury Surveillance System (NEISS) gerido pelo Consumer Product Safety Commission (CPSC), nos EUA.

1.9 O Comité incita assim vivamente a Comissão a rever a sua Proposta no sentido preconizado no presente Parecer, por forma a torná-lo um instrumento mais credível de efectiva protecção e segurança das crianças na utilização dos brinquedos.

1.10 O Comité apela ao PE e ao Conselho no sentido de darem acolhimento às sugestões e recomendações agora apresentadas e de as fazerem suas no processo legislativo tendente à adopção da nova directiva.

2. **Introdução: Síntese da proposta**

2.1 Foi na década de 70 que a Comissão publicitou, pela primeira vez, a sua intenção de intervir legislativamente no domínio da segurança dos brinquedos, com diversas propostas, sucessivamente retiradas, por falta de consenso político; finalmente, no seguimento da Resolução do Conselho de 23 de Junho de 1986 ([2]), sobre protecção e segurança dos consumidores, uma nova proposta da Comissão identificou, em termos mais consensuais, a necessidade de uma harmonização, a nível europeu, da definição de «brinquedo», das suas normas de fabrico, principais requisitos de segurança, condições da sua comercialização e garantias quanto à sua não perigosidade na utilização pelas crianças.

2.2 A Directiva 88/378/CE de 3 de Maio de 1988, então publicada ([3]), é uma das primeiras iniciativas legislativas saídas da «nova abordagem» no domínio da harmonização técnica e da normalização, baseada na Resolução do Conselho de 7 de Maio de 1985 ([4]).

2.3 Sobre a Proposta de Directiva então apresentada ([5]), o CESE emitiu o seu Parecer obrigatório, onde, acolhendo favoravelmente o projecto, deplorava «os longos atrasos verificados na sua elaboração» e, partindo do «postulado segundo o qual todos os brinquedos devem ser fiáveis e que as crianças são vulneráveis em caso de perigo e devem beneficiar de protecção especial», sublinhava já a necessidade de «a questão da segurança dos brinquedos» ser encarada «no âmbito de um alcance mais geral da directiva relativa à responsabilidade dos produtos» ([6]).

2.4 A Directiva de 1988 foi, entretanto, objecto de várias rectificações ([7]), de uma importante alteração pela Directiva 93/68/CEE de 22 de Julho de 1993 ([8]) e de uma Comunicação da Comissão relativa à sua aplicação ([9]).

2.5 Em 1992 e em 2001 são adoptadas e publicadas duas directivas relativas à segurança geral dos produtos, que enquadram, de forma genérica, a segurança dos brinquedos ([10]), sendo que a última põe um ênfase especial nas «*alterações introduzidas no Tratado, em especial nos artigos 152.º, relativo à saúde pública, e 153.º, relativo à defesa dos consumidores e à luz do princípio da precaução*».

2.6 Vinte anos volvidos sobre a publicação da directiva de 1988, a Comissão propõe uma nova directiva relativa à matéria, dando conta de que, entretanto, o normativo em vigor se acharia desactualizado, o seu campo de aplicação e os conceitos utilizados careceriam de reformulação para os tornar mais claros e necessitariam de ser ajustados a novas realidades de facto, urgia garantir a coerência das suas estatuições com o quadro legislativo geral para a comercialização dos produtos, recentemente proposto ([11]), e principalmente, a transposição e implementação da directiva nos diversos Estados-Membros teria revelado graves deficiências e disparidades ao nível da sua aplicação, a que seria mister por cobro.

2.7 A proposta ora em apreço baseia-se em três importantes estudos técnicos, que devem ser considerados parte integrante da mesma, dois relativos às exigências e à utilização de certas substâncias químicas, alegadamente perigosas, utilizadas no fabrico dos brinquedos e o terceiro, um estudo de impacto geral, cujo relatório final data de 2004.

2.8 Com a presente Proposta a Comissão entende prosseguir, em síntese, os seguintes objectivos:

A) Melhorar as exigências em matéria de segurança, em especial no que se refere a:

   a) utilização de substâncias químicas;

   b) prevenção e informação dos consumidores e utilizadores;

   c) riscos de engasgamento e sufocação;

   d) combinação de brinquedos com produtos alimentares;

   e) definição da obrigação geral de segurança.

B) Aplicação mais eficaz e mais coerente da directiva, através, designadamente de:

   a) reforço das medidas de fiscalização do mercado nos Estados-Membros;

([2]) JO C 167 de 5.7.1986, p. 1.
([3]) JO L 187 de 16.7.1988, p. 1. Parecer CESE: JO C 232 de 31.8.1987, p. 22.
([4]) JO C 136 de 4.6.1985, p. 1.
([5]) COM(1986) 541 final (JO C 282 de 8.11.1986, p. 4).
([6]) Parecer CES 639/87, de que foi relatora a Conselheira Alma WILLIAMS (JO C 232 de 31.8.1987, p. 22).
([7]) JO L 281 de 14.10.1988, p. 55; JO L 37 de 9.2.1991, p. 42.
([8]) JO L 220 de 30.8.1993, pág.1. Parecer do CESE: JO C 14 de 20.1.1992, pág. 15 e JO C 129 de 10.5.1993, p. 3
([9]) JO C 297 de 9.12.2003, p. 18.
([10]) Directiva 92/59/CEE de 29 de Junho de 1992 (JO L 228 de 11.8.1992, p. 24 — Parecer CESE: JO C 75 de 26.3.1990, p. 1) e Directiva 2001/95/CE de 3 de Dezembro de 2001 (JO L 11 de 15.1.2002, p. 4); sobre a proposta desta directiva, COM(2000) 139 final, o CESE adoptou o Parecer CE S 1008/2000 de 20 de Setembro de 2000, de que foi relatora a Conselheira Alma WILLIAMS (JO C 367 de 20.12.2000 p. 34). Já anteriormente, em 8 de Dezembro de 1999, a mesma conselheira havia feito adoptar, pelo CESE, um seu Parecer de Iniciativa sobre a mesma matéria (CES 1131/1999 — JO C 51 de 23.2.2000 p. 67).
([11]) Pacote de Propostas COM(2007) 36, 37, e 53 final de 14.2.2007, objecto do Parecer INT/352/353/354 do CESE (CESE 1693/2007, de 13.12.2007), de que foi Relator o Conselheiro PEZZINI.

b) informações sobre as substâncias químicas no dossier técnico;

c) aposição da marca CE;

d) avaliação da segurança.

C) Alinhamento da directiva com o quadro geral proposto para a comercialização dos produtos;

D) Clarificação do campo de aplicação e melhor definição dos conceitos utilizados

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão a qual se peca é por tardia, atendendo a que a directiva em revisão tem mais de 20 anos e os parâmetros e métodos de produção e de comercialização dos brinquedos sofreram entretanto profundas alterações, bem assim como os gostos e os hábitos dos seus naturais destinatários. O CESE entende, aliás, que a presente proposta poderia ser mais ambiciosa nos seus objectivos, incorporando na sua estatuição as preocupações resultantes de recentes acontecimentos denunciados publicamente, e aliás, reflectidos não só em insistentes discursos e tomadas de posição da Comissária encarregada da protecção dos consumidores, mas também em Resolução do PE de Setembro de 2007, cujo teor se compartilha ([12]). Lamenta, por isso, que a discussão com o CESE não tenha sido acompanhada também pela DG SANCO, a qual não terá estado directamente envolvida na sua elaboração.

3.2 O CESE não pode deixar de estranhar que o Estudo de impacto em que se baseia a presente proposta tenha mais de 4 anos e não contemple a situação na totalidade dos Estados-Membros. Acresce que não é evidente a conta em que foi tida e qual o efectivo grau de participação e de consulta que, na sua elaboração, foi dada aos representantes dos consumidores e das famílias.

3.3 Em face da denúncia que a Comissão faz de alegadas falhas na aplicação da directiva, o CESE estranha que não venha acompanhada das iniciativas tomadas pela Comissão para fazer cumprir correctamente a mencionada norma comunitária.

3.4 O CESE tem dificuldade em entender como, com a reconhecida falta ou deficiência de dados estatísticos, que a Comissão confessa, é possível tirar conclusões adequadas quer quanto à realidade sobre que se quer intervir, quer quanto à eficácia das medidas propostas. É, no entanto, sabido que o mercado dos brinquedos na Europa, estimado em 17,3 mil milhões de Euros a preços de retalho em 2002 e com um volume de importações de mais de 9 mil milhões de Euros, é um sector próspero partilhado por cerca de 2000 empresas, na sua maioria pequenas e médias, empregando directamente mais de 100 000 trabalhadores ([13]).

3.5 O CESE entende que a natureza mesma da proposta em causa obrigaria a que fosse considerado como base jurídica não apenas o art. 95.º mas necessariamente também o art. 153.º na medida em que o seu teor não releva exclusivamente da realização do mercado interno mas respeita antes a uma categoria particularmente vulnerável de consumidores que de modo algum se pode considerar como a de um «consumidor médio».

3.6 A circunstância, aliás, de as crianças serem consumidoras indirectas de brinquedos, na medida em que não são elas que os adquirem, mas os seus progenitores e outros adultos que lhes disponibilizam a sua utilização, deveria levar a Comissão a encarar com maior rigor a necessidade da informação e educação desta classe de consumidores ser devidamente reflectida na estatuição do seu articulado.

3.7 Compreendendo a opção da Comissão, no presente caso, pela harmonização total, o CESE reafirma a sua convicção firme que, em casos como o presente, se teria tudo a ganhar com a utilização do instrumento «regulamento» em vez da «directiva» pelos evidentes ganhos em certeza e segurança jurídicas daí resultantes evitando as contingências das transposições demoradas e defeituosas e as consequentes disparidades na sua aplicação, como a Comissão reconhece ter acontecido com a directiva actual ([14]).

3.8 Atenta a natureza da matéria, a constante evolução do «estado da arte», a possibilidade de acidentes de percurso, claramente evidenciados com os casos Mattel e Fisher Price, o aumento preocupante do número de alertas relacionados com brinquedos, evidenciado no último relatório anual RAPEX (2007), constituindo de longe o sector com o maior número de notificações (31 %) ([15]) seria de esperar que a presente proposta tivesse tirado todos os ensinamentos do sucedido, designadamente, o fracasso do sistema de «Post-market Surveillance», tivesse apresentado um texto mais praticável e exequível de modo a contribuir para um mercado dos brinquedos mais seguro — e na dúvida proibindo tudo aquilo que, embora sem um grau suficiente de certeza, se possa legitimamente suspeitar que contém perigosidade, ainda que reduzida, para a utilização de brinquedos por crianças e levando em conta os seus comportamentos imprevisíveis; não é, contudo, o que se verifica.

([12]) Cf. por todos, o discurso da Comissária KUNEVA de 12 de Setembro de 2007, no PE, as suas intervenções nas reuniões com o vice-presidente executivo da Mattel International a 20 de Setembro de 2007 e com uma delegação de fabricantes de brinquedos, que incluía a Hornby, a Lego e a Mattel, em 9 de Abril de 2008, e a conferência de Imprensa de 22 de Novembro de 2007; Cf. igualmente a Resolução do PE Doc P6-TA (2007) 0412 de 26 de Setembro de 2007.

([13]) Dados constantes do site da Comissão.

([14]) Directiva 88/378/CEE do Conselho de 3 de Maio de 1988 (JO L 187 de 16.7.1988, p. 1). É importante notar que, ao contrário, na proposta relativa a produtos cosméticos (COM 2008) Final/2 de 14.4.2008) a Comissão entendeu correctamente substituir o instrumento Directiva pelo instrumento Regulamento. Acresce referir que a modificação ocorrida no Protocolo relativo à subsidiariedade no Tratado Reformador, eliminando a «preferência» pela directiva seria ainda um argumento mais a favor desta solução para o futuro.

([15]) De acordo com o referido Relatório, só no Verão de 2007 foram retirados do mercado mais de 18 milhões de brinquedos por conterem ímans e cerca de 2 milhões por causa de chumbo na sua pintura.

3.9 No que à marcação CE diz respeito, o CESE limita-se a recordar e a reproduzir aqui o que já adoptou em anterior parecer seu relativo ao Quadro Comum para a Comercialização dos Produtos, ou seja, que «*a falta de credibilidade da marcação CE retira a credibilidade ao sistema na sua íntegra e, em última instância compromete até a adequação da legislação ao abrigo da nova abordagem*» ([16])

Nesta circunstância, o CESE insta a Comissão a que compatibilize o texto final da presente proposta com o texto adoptado para o conjunto das propostas relativas ao Quadro Comum antes mencionado ([17]).

3.10 O CESE compartilha inteiramente a sugestão do PE no sentido de ser criado um Rótulo Europeu de Segurança para os brinquedos, a atribuir por entidades terceiras independentes, e lamenta que a proposta não tenha dado inteira satisfação ao conjunto das sugestões constantes da sua Resolução de Setembro de 2007; o CESE acolhe, no entanto, as preocupações das PME's, não no sentido de que os brinquedos por elas produzidos e comercializados tenham um grau inferior de segurança, mas, como igualmente se referia no Parecer antes mencionado, quanto à proporcionalidade dos meios utilizados para a respectiva certificação de conformidade, em especial para produtos produzidos não em série ou em série limitada ([18]).

3.11 O CESE considera que as substâncias reconhecidas como potencialmente perigosas devem ser totalmente erradicadas da confecção de brinquedos, num quadro proporcional, equilibrado, viável para os fabricantes responsáveis e aplicável pelas autoridades.

3.12 O CESE congratula-se com a recente Decisão da Comissão relativa aos «jogos magnéticos», mas não pode deixar de estranhar que a questão não seja sequer abordada no quadro da presente proposta de Directiva, parecendo demasiado frouxa a reacção da Comissão face à gravidade dos perigos e dos acidentes já verificados com este tipo de brinquedos, traduzida num mero «apelo» aos Estados-Membros e na aposição, cada um à sua maneira, de uma «advertência».

3.13 Ao nível das sanções o CESE entende que se justificaria uma definição mais precisa do seu nível e natureza, à semelhança do que a Comissão já fez em domínios onde a nocividade dos comportamentos reprováveis é bem menor de um ponto de vista social.

3.14 De uma forma geral, o CESE lamenta que se perca a oportunidade de, neste domínio, pôr a protecção das crianças europeias, pelo menos, ao nível do que se passa, até por iniciativa dos próprios fabricantes em alguns dos Estados-Membros e noutros países, onde certo tipo de brinquedos são pura e simplesmente proibidos, como se evidencia em recentíssimo estudo encomendado pelo PE ([19]).

3.15 O CESE está consciente do alto nível de concorrência existente a nível internacional na indústria dos brinquedos. Insta, pois, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho a terem em consideração a competitividade do sector no momento de introduzir alterações no processo legislativo de adopção desta directiva. Não se trata de abrandar as normas de segurança dos brinquedos em detrimento da protecção do consumidor, sobretudo das crianças, mas de levar a cabo uma estrita observância das regras do comércio internacional, de forma que as empresas europeias possam competir nas mesmas condições.

3.16 Por último, o CESE apela à Comissão para que seja sensível às preocupações sociais ligadas ao fabrico de brinquedos, designadamente em países terceiros em que crianças de tenra idade são usadas no seu fabrico em condições humanamente reprováveis em termos de horas e de locais de trabalho e com a manipulação diária de produtos tóxicos e altamente perigosos e que assuma uma posição clara de defesa do brinquedo «ecológico» e do brinquedo «ético».

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Artigo 1.º e Anexo I — Lista de Produtos que não são considerados brinquedos*

O CESE reconhece a intenção da Comissão em proceder à actualização da definição de «brinquedo», permitindo que o mesmo se aplique a todos os produtos que não sejam concebidos exclusivamente para fins lúdicos.

([16]) Parecer CESE 1693/2007 de 13 de Dezembro de 2007 do Conselheiro PEZZINI (INT 352/353/354), ponto 5.2.11, onde, no ponto 5.2.12., ainda se acrescenta, com manifesto interesse
A melhor maneira de reforçar o estatuto e o significado da marcação CE definida na Decisão do Conselho 93/465/CEE será a sua reforma radical, ou seja:
- *«esclarecer que não deve ser utilizada e considerada como sistema de marcação ou de rotulagem para o consumo, nem garantia de qualidade ou de certificação ou de aprovação por parte de terceiros independentes mas apenas como mera declaração de conformidade e documentação técnica, que o fabricante ou o importador é obrigado a apresentar em conformidade com os requisitos do produto, sob sua inteira responsabilidade, às autoridades e aos consumidores,*
- *racionalizar os vários procedimentos de avaliação da conformidade,*
- *reforçar a protecção jurídica da marcação CE, através da "marca comunitária colectiva", permitindo às autoridades públicas intervir rapidamente e reprimir os abusos, mas deixando em aberto a possibilidade de acrescer marcas nacionais,*
- *reforçar os mecanismos de fiscalização do mercado e os controlos aduaneiros nas fronteiras*
- *promover a realização por parte dos produtores e consumidores de um estudo em que sejam analisados os aspectos positivos e negativos de um eventual código de conduta voluntário sobre a eficácia da proliferação das marcas de qualidade e de rótulos europeus e nacionais — voluntários ou não — e as suas relações com a marcação CE.»*

([17]) COM(2007) 36, 37 e 53 final de 14.2.2007.

([18]) Parecer citado na nota 16, pontos 5.2.7.1. e 5.2.9. Cf igualmente os pareceres do CESE relativos às Medidas políticas para as PME (INT/390) de que foi Relator o Cons. CAPPELLINI e aos Produtos Cosméticos, (INT/424) de que foi Relator o Cons. KRAWCZYK).

([19]) «Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys» (PE 393.523, de que são autores AA Frank Alleweldt — Project Director; Anna Fielder — Lead Author; Geraint Howells — Legal Analist; Senda Kara, Kristen Schubert e Stephen Locke.

O CESE salienta no entanto que a actual definição de brinquedo é insuficiente para o alcance dos objectivos propostos pois não só não permite uma actualização necessária ao desenvolvimento do mercado tecnológico, mas também consagra uma lista de produtos não incluídos no escopo da Directiva, cuja pertinência se contesta, nomeadamente, os objectos decorativos para festas e comemorações, as jóias de fantasia, os jogos que utilizem projécteis de pontas afiadas, os produtos concebidos para serem utilizados com fins didácticos em escolas ou outros contextos pedagógicos e equipamentos desportivos.

De facto, a base de criação de um regime especial de protecção dos utilizadores de produtos, prende-se com a natureza do utilizador, nomeadamente a sua vulnerabilidade. O utilizador não distingue a finalidade de cada objecto que lhe é apresentado — muitas vezes os próprios produtos são considerados como brinquedos pelas crianças, pelos pais e pelos próprios comerciantes que os catalogam e vendem enquanto brinquedos. Pelo exposto, este Comité não entende, por exemplo, como os brinquedos utilizados com fins didácticos em escolas não estejam abrangidos pelo escopo da Directiva, uma vez que não existe qualquer diferença no que diz respeito à natureza do utilizador.

O CESE salienta a necessidade de que todos os equipamentos e produtos acessíveis e potencialmente utilizáveis como brinquedos por menores de 14 anos estejam incluídos no âmbito de protecção da Directiva, de acordo com o princípio da precaução.

O CESE insta assim a Comissão a rever a definição constante do artigo 1.º bem como a lista apresentada, compatibilizando-as.

4.2 *Artigos 2.º a 5.º*

O CESE manifesta a sua total discordância no que diz respeito à distinção entre fabricante e importador, uma vez que a Directiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança geral de produtos equipara o importador ao produtor, na ausência de representante deste no Estado-Membro. A manutenção da presente distinção não só não salvaguarda devidamente o direito à reparação dos danos dos utilizadores (uma vez que a responsabilidade incide única e exclusivamente sobre o fabricante), mas também não harmoniza devidamente as normas comunitárias, o que colocará necessariamente em causa os princípios da certeza e segurança do tráfego jurídico.

O CESE considera assim que, para efeitos de aplicação da presente Directiva, os representantes/mandatários e os importadores (quando não existam representantes oficiais do fabricante) sejam considerados fabricantes, ao invés do que pretende a presente proposta que apenas os equipara quando sejam colocados no mercado brinquedos em seu nome ou marca, ou se exista alguma alteração da natureza do produto por parte destes, não obstante os mesmos não influenciarem o processo de produção.

O CESE rejeita a distinção, em termos de responsabilidade, entre o mandatário e o fabricante, Com efeito o CESE receia que a manutenção da norma possa impedir a salvaguarda dos direitos dos consumidores, nomeadamente, o direito à reparação de danos, nas situações em que apenas o mandatário se encontre instalado no Estado-Membro.

De um modo geral, o CESE favorece a manutenção dos preceitos da directiva em vigor que co-responsabilizam pela segurança do brinquedo todos os intervenientes na cadeia de comercialização.

No que concerne à definição de dano, considera este Comité que ela deve abranger as situações que venham a ocorrer a longo prazo e que sejam consequência directa dos acidentes verificados.

4.3 *Artigo 9.º*

O CESE aprecia a modificação referente ao n.º 2 da proposta, quando determina que para efeitos de verificação de perigo será tido em conta uma utilização previsível do brinquedo, atendendo ao comportamento das crianças (embora saliente que o 16.º considerando poderá permitir a interpretação contrária).

O CESE considera, no entanto que deverá incumbir ao fabricante uma obrigação de antever possíveis utilizações menos adequadas do seu produto, mas razoavelmente aceites pelas crianças. Aliás revela-se incongruente a manutenção de um critério de previsibilidade quando a própria exposição de motivos salienta a necessidade de que seja tomado em consideração o comportamento frequentemente imprevisível das crianças aquando a concepção dos brinquedos.

O CESE discorda da redacção do n.º 3, uma vez que a presente norma estabelece, não só uma presunção inilidível, mas também critérios vagos e indeterminados, como sejam os conceitos de «previsibilidade» e «normalidade», o que excluirá, em última análise, a obrigação de o fabricante permanecer actualizado, a par das experiências científicas e técnicas da especialidade, enquanto o seu produto circular no mercado, corolário da manutenção da segurança geral dos produtos ([20]).

De facto, o dever de evitar a existência de defeitos no produto não termina com a colocação deste no mercado. O fabricante ou o seu representante local, se existir, tem o dever de acompanhar, observar e vigiar continuamente os brinquedos permitindo descobrir imperfeições não conhecidas nem cognoscíveis no momento da sua entrada em circulação ou defeitos provenientes de desgaste, fadiga ou envelhecimento prematuro do brinquedo.

([20]) Ver, neste sentido, o acórdão proferido em 29 de Maio de 1997 pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. (Caso C-300/95. Colectânea da Jurisprudência 1997 página I-02649).

4.4 *Artigo 10.º*

O CESE congratula-se com a intenção da Comissão em exigir que os avisos estejam afixados de forma clara, visível e legível nos locais de venda, por forma a assegurar um efectivo e prévio conhecimento por parte do utilizador. Entende, no entanto que os mesmos devem constar não só da embalagem, mas também dos próprios produtos.

O Comité considera, no entanto que, nos postos de venda, os avisos afixados deverão conter, não só informações sobre as idades mínimas e máximas dos utilizadores, mas também indicação sobre o peso adequado dos menores para utilização de certos brinquedos e indicações sobre a necessidade de que o produto somente seja utilizado mediante a supervisão das pessoas que os vigiam.

O Comité insta também no sentido de os avisos serem redigidos de forma apropriada aos utilizadores, e atendendo à sua especial sensibilidade.

O CESE renova o seu apelo no sentido de serem fomentadas acções de formação dirigidas aos progenitores e acompanhantes de menores por forma a sensibilizá-los para os cuidados e riscos decorrentes da utilização de brinquedos, sendo, no entanto, certo, que, sem embargo de a segurança das crianças ser, em última instância, do foro da responsabilidade dos pais, tutores, encarregados de educação, professores, vigilantes, etc., tal não pode servir de escusa para uma menor responsabilização dos produtores, importadores e retalhistas vendedores pela segurança total dos brinquedos.

Tendo em conta o facto de muitas vezes a rotulagem se encontrar redigida em outras línguas que não as nacionais, o CESE considera que, no n.º 3, os avisos e instruções de segurança deverão ser obrigatoriamente redigidos na língua oficial do Estado-Membro onde são comercializados, ao contrário da mera prerrogativa estabelecida na presente norma.

4.5 *Artigo 12.º e 26.º*

Admitindo, embora a necessidade de manutenção das presunções de conformidade, o CESE entende que será mais conforme com o «estado da arte», o estabelecimento de um regime de inversão do «ónus da prova» em caso de incidente danoso.

4.6 *Artigo 17.º*

O CESE salienta a opção da Comissão em impor aos fabricantes uma análise dos perigos decorrentes da utilização do brinquedo, ao invés de permitir que esta análise tenha como objecto apenas os riscos inerentes à sua utilização. Considera este Comité, no entanto, que esta análise deve ser feita ao longo da vida do brinquedo, independentemente da ocorrência de situações danosas, desta forma precavendo casos como os ocorridos com a Mattel.

4.7 *Artigo 18.º*

O CESE considera que a certificação da conformidade deveria ser aplicada a todas as categorias de brinquedos, não reconduzindo o mesmo apenas às situações elencadas no n.º 3 assegurando uma uniformidade de critérios, e criando um Rótulo Europeu de Segurança, tal como proposto pelo PE ([21]).

Tendo ainda em conta que estamos perante uma área técnica onde inexistem conhecimentos concretos específicos ou estatísticas concretas sobre acidentes ocorridos em virtude da utilização do produto, o CESE salienta a necessidade de a Comissão concretizar na presente proposta o princípio da precaução, em termos idênticos aos definidos no Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos de Janeiro de 2000 ([22]).

4.8 *Anexo II — Requisitos particulares de segurança*

Parte I — Propriedades físicas e mecânicas

O CESE considera adequado que o 3.º parágrafo do ponto 4 estenda o seu âmbito de aplicação a crianças com menos de 60 meses, uma vez que, até esta idade, existe ainda a possibilidade de a criança utilizar o brinquedo sem a devida precaução e prudência, levando-o à boca, mesmo que não tenha sido essa a intenção do fabricante aquando da concepção do produto.

Por outro lado, o CESE considera que as seguintes situações não foram atendidas:

— as embalagens dos produtos, mais precisamente as situações em que os brinquedos são embalados em sacos de plástico;

— a possibilidade de certas partes dos brinquedos poderem soltar-se e ser engolidas pelas crianças;

— as características dos brinquedos em caso de quebra dos mesmos.

Parte III — Propriedades químicas

Congratulando-se embora com as alterações propostas, o CESE salienta, no entanto, a necessidade de se implementar de forma imediata o princípio da precaução no que diz respeito às propriedades químicas, uma vez que estudos realizados pela Organização Mundial de Saúde têm demonstrado que a exposição de crianças a estes produtos poderá ser a causa de algumas doenças crónicas que se perpetuam na criança após os 3 anos de idade.

([21]) Resolução do PE de 19.9.2007 sobre brinquedos perigosos (Doc P6-TA (2007) 0412 de 26.9.2007.

([22]) COM(1999) 719 final de 12.1.2000.

Assim, este Comité salienta a necessidade de que todas as substâncias CMR sejam proibidas — incluindo as de categoria 3, desde que reconhecidas como potencialmente perigosas — não só na concepção do produto, mas também nos materiais internos que o compõem, aliás, em consonância com a Directiva referente a produtos cosméticos. Por outro lado, o CESE alerta a Comissão para a excessiva permissividade existente, não só relativamente aos limites de migração permitidos, mas também, no que diz respeito aos disruptores endócrinos, os quais podem limitar o normal desenvolvimento da criança.

No que diz respeito à utilização de substâncias alergénicas, o CESE recomenda à Comissão que proíba o recurso a quaisquer fragrâncias e sensibilizadores, uma vez que as mesmas poderão conter, não só substâncias alergénicas — substâncias que deverão ser eminentemente proibidas, mas outras substâncias que têm implicações directas no sistema imunitário da criança.

Procurando ser realista em termos de exequibilidade e considerando, por um lado, as características da indústria dos brinquedos, sector em que imperam as pequenas e médias empresas e, por outro, as importantes alterações decorrentes da proposta de directiva, em especial no atinente às propriedades químicas, o CESE recomenda um período de transição de cinco anos.

O CESE salienta por fim a necessidade de se promover uma compatibilização entre a actual proposta e a regulamentação relativa à segurança alimentar, nomeadamente no que diz respeito aos materiais utilizados em brinquedos destinados a menores de 36 meses. Assim, aquando da concepção do brinquedo, este Comité insta a Comissão a autorizar apenas as mesmas substâncias permitidas em materiais que estejam em contacto directo com produtos alimentares.

Parte IV — Propriedades eléctricas

O CESE considera que o presente anexo deveria consagrar normas específicas para os produtos que requeiram a utilização de pilhas — nomeadamente as pilhas de mercúrio.

4.9 *Anexo V — Avisos*

O CESE considera que, no que concerne a crianças com certas deficiências físicas e mentais, deverão existir avisos específicos relativamente às suas condições especiais, de modo a que os progenitores ou acompanhantes possam ter conhecimento prévio dos riscos inerentes à utilização do brinquedo.

Quanto à utilização de brinquedos em alimentos, o CESE considera que deverá existir uma indicação específica aposta de forma visível e indelével de que o alimento contém um brinquedo, permitindo a sua visibilidade independentemente da forma como o mesmo se encontra embalado.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um mercado único para a Europa do século XXI

COM(2007) 724 final

(2009/C 77/03)

Em 20 de Novembro de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um mercado único para a Europa do século XXI

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 15 de Julho de 2008, sendo relator Bryan CASSIDY e co-relatores Raymond HENCKS e Claudio CAPPELLINI.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 51 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese das conclusões e recomendações**

1.1 O CESE realça a importância da Estratégia de Lisboa como meio para se continuar a usufruir dos benefícios do mercado único e manter o seu desenvolvimento e consolidação.

1.2 Para que a Europa tire pleno partido da globalização, salvaguardando ao mesmo tempo os seus padrões de bem-estar social, é essencial dispor de um Mercado Único que funcione bem e que seja competitivo e favorável à inovação. Neste contexto, o CESE está preocupado com os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o destacamento de trabalhadores, estando a analisar as suas repercussões no acervo comunitário no que respeita à política social ([1]).

1.3 O CESE sublinha que para se desenvolver o Mercado Único é importante promover e tirar proveito da investigação científica e dos resultados da inovação, apoiar os fornecedores de tecnologia nacional na promoção, a nível europeu, de tecnologias e produtos inovadores e fomentar a disseminação e a exploração transnacional dos resultados da investigação. O Mercado Único constitui um instrumento fundamental para a realização da Agenda de Lisboa. O seu objectivo consiste em beneficiar os consumidores, favorecer o crescimento económico e o emprego, eliminando progressivamente os obstáculos à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, se bem que muitos deles ainda subsistam. São inegáveis os benefícios de uma maior integração.

1.4 O Pacote de Revisão do Mercado Único proposto pela Comissão proporciona uma boa base para revitalizar o Mercado Único, mas o seu êxito dependerá, em grande medida, da habilidade e ambição dos governos nacionais e dos seus parceiros sociais na assumpção das suas responsabilidades e na mobilização dos recursos necessários para fazer desta retórica uma realidade.

1.5 Uma aplicação correcta e uniforme da legislação e das normas em vigor constitui um dos desafios mais importantes. As avaliações de impacto, a redução dos ónus administrativos e os custos inerentes ao respeito da legislação decorrente da fragmentação fiscal do mercado interno, uma melhor consulta dos parceiros sociais e das partes interessadas e, em especial, das PME são imprescindíveis para uma melhor compreensão dos objectivos regulamentares e para a identificação de soluções não regulamentares.

1.6 As pequenas e médias empresas contribuem de forma vital para o funcionamento efectivo do mercado único. As PME nas suas variadas formas desempenham um papel particularmente importante no sector dos serviços e estão no centro dos compromissos sociais que constituem a base da economia da UE. A lei sobre as pequenas empresas (Smal Business Act) e a Carta das PME (SME Charter) reconhecem a importância das PME nos processos de decisão política e nas instituições da UE e dos Estados-Membros. No entanto, o CESE considera que é necessário conceder maior atenção ao papel das PME na aplicação das políticas, mais precisamente no que respeita à sua contribuição para a realização de objectivos económicos, ambientais e sociais.

1.7 O CESE salienta que o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização constitui um importante instrumento de solidariedade que prestará assistência específica aos trabalhadores que se tornaram redundantes devido às alterações dos padrões comerciais globais ajudando-os a encontrarem um novo trabalho. Embora saúde o facto de o programa se aplicar aos trabalhadores das PME, o Comité lamenta que o mesmo não se aplique aos trabalhadores por conta própria que estarão vulneráveis às mesmas alterações.

1.8 O CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a garantirem uma afectação de recursos suficiente para melhorar a aplicação das regras do Mercado Único. Deveriam igualmente ser desenvolvidas iniciativas para assegurar sinergias entre a política do Mercado Único, a política da concorrência e as políticas social e ambiental, todas elas relevantes para o bom funcionamento do Mercado Único.

([1]) INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 A Comissão e os Estados-Membros deverão garantir que quaisquer novas iniciativas regulamentares destinadas a contribuir para o bom funcionamento do Mercado Único tenham em consideração tanto o impacto na competitividade das empresas europeias como as consequências sociais e ambientais. De modo a garantir coerência e certeza jurídica para empresas e consumidores e evitar novas iniciativas que entrem em contradição entre si, conviria instituir um «Teste de Compatibilidade com o Mercado Único [2]», aplicável a quaisquer novas propostas a nível da UE e dos Estados-Membros, a fim de avaliar o seu impacto social e ambiental.

1.10 Deveria ser disponibilizado aos cidadãos e às empresas um acesso fácil e abordável à justiça, que inclua vias adequadas de recurso e mecanismos adequados de resolução de litígios. A este respeito, há que melhorar o desenvolvimento de instrumentos extrajudiciais de resolução de litígios.

1.11 O CESE não pode senão acolher favoravelmente o objectivo da comunicação de 20 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de interesse geral (SIG), que visa «consolidar o quadro comunitário que rege os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais e de saúde, propondo soluções concretas para problemas concretos», bem como «um conjunto de medidas sectoriais e específicas».

1.12 Uma vez que o direito primário ou os Tratados da UE reconhecem que, no seu conjunto, os serviços de interesse económico geral (SIEG) formam parte dos «valores comuns» da UE e contribuem para a sua «coesão social e territorial», as medidas sectoriais (que contemplam as características específicas de cada sector) deverão ser combinadas com abordagens relativas a questões específicas.

1.13 Ao incorporar a distinção entre serviços económicos e serviços não económicos no direito primário, assim como a necessidade de garantir o respeito dos princípios operacionais comuns dos SIEG, o protocolo SIG mostra como o processo de elucidação dos conceitos e esquemas em apreço nunca foi tão importante para garantir que esses serviços deixem de depender de uma abordagem casuística, exclusivamente legislativa ou judicial.

1.14 Apesar de repetidos apelos do Parlamento Europeu que reclama uma verdadeira segurança jurídica para os serviços sociais de interesse geral, as propostas delineadas na comunicação SIG limitam-se a um conjunto de respostas a «perguntas recorrentes», certamente úteis, mas sem valor jurídico vinculativo.

1.15 O CESE, por conseguinte, propõe uma abordagem multifacetada e gradual que combine os aspectos sectoriais e específicos e que conduza à adopção de iniciativas legislativas nos casos em que sejam necessárias e/ou à adaptação destes princípios e condições aos diferentes sectores envolvidos (a chamada abordagem transversal, por questões específicas).

(2) Conforme pedido pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 4 de Setembro de 2007 sobre a "Revisão do mercado único: superar barreiras e ineficiências através de uma melhor implementação e aplicação" (200/2024(INI)).

2. **Principais elementos das comunicações da Comissão**

2.1 No pacote em apreço, a Comissão propõe uma série de iniciativas sustentadas por cinco documentos de trabalho e por duas comunicações relativas aos serviços de interesse geral e à dimensão social do mercado único [3].

2.2 O CESE emitiu pareceres sobre todos estes tópicos [4]. Adoptou recentemente um parecer de iniciativa sobre a dimensão externa do Mercado Único e prepara actualmente um parecer sobre a respectiva dimensão social e ambiental [5].

3. **Observações na generalidade — Uma aplicação mais eficaz**

3.1 O Comité saúda a importância atribuída na comunicação (COM(2007) 724 final) à capacitação dos consumidores e das PME, de modo a beneficiarem do Mercado Único e a melhor reagirem às suas expectativas e preocupações. Causa, portanto, satisfação verificar que a política relativa ao Mercado Único atribui especial atenção aos sectores que mais afectam os consumidores, tais como a energia, as telecomunicações, os serviços financeiros a retalho e o comércio grossista e retalhista.

3.2 O êxito da futura política do Mercado Único depende da capacidade combinada dos Estados-Membros e da Comissão para melhorar o respectivo funcionamento. O Mercado Único constitui um «trabalho evolutivo» e um dever partilhado. Os Estados-Membros têm de conseguir apropriar-se mais deste processo. Muitas vezes, as autoridades nacionais são incapazes de cumprir as suas obrigações de gestão do Mercado Único, o que origina novos entraves que afectam a confiança que aquele mercado deveria incutir. Conviria reconhecer com maior determinação o importante apoio que os parceiros sociais podem prestar para a consolidação do Mercado Único.

(3) O «pacote» da Comissão de 20 de Novembro de 2007 é composto por uma comunicação «**Um mercado único para a Europa do século XXI [COM(2007) 724 final]**», estabelecendo um conjunto de iniciativas que visam o reposicionamento do Mercado Único. A referida comunicação é sustentada por cinco documentos de trabalho, intitulados:
— «*The single market: review of achievements [SEC(2007) 1521]*».
— «*Instruments for a modernised single market policy [SEC(2007) 1518]*».
— «*Implementing the new methodology for product, market and sector monitoring: Results of a first sector screening [SEC(2007) 1517]*».
— «*The external dimension of the single market review [SEC(2007) 1519]*».
— «*Initiatives in the area of retail financial services [SEC(2007) 1520]*».
Existem ainda duas outras comunicações:
— uma intitulada «Serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu» [COM(2007) 725 final], com diferentes documentos de trabalho [*Documentos de trabalho da Comissão: SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515, SEC(2007) 1516*]
— e outra intitulada «Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI» [COM(2007) 726 final].

(4) CESE 267/2008, JO C 162 de 25.6.2008, CESE 1262/2007, JO C 10 de 15.2.2008, CESE 62/2008 JO C 151 de 17.6.2008.

(5) CESE 481/2008, JO C 204 de 9.8.2008 e INT/416 R/CESE 1120/2008.

3.2.1 A Comissão pretende que se atribua maior prioridade a uma aplicação correcta da legislação comunitária. É necessário criar instrumentos que garantam o melhor funcionamento da legislação na prática. A transposição atempada e correcta da legislação comunitária, bem como a simplificação administrativa, são fundamentais para facilitar a aplicação da legislação. A transposição correcta da directiva dos serviços é particularmente importante para alcançar as metas de criação de emprego e de crescimento definidas naquela directiva.

3.3 A oferta de soluções fáceis e rápidas para os problemas que os cidadãos enfrentam no Mercado Único deveria permanecer uma prioridade. A rede SOLVIT constitui uma ferramenta especialmente útil, mas lamentavelmente subutilizada, devido a uma falta de conhecimento sobre a sua existência e utilidade, bem como devido à falta de recursos, sobretudo a nível nacional. Recomenda-se vivamente a adopção de iniciativas para corrigir esta situação, incluindo medidas que garantam a disponibilização de recursos suficientes nos centros SOLVIT, em termos humanos e financeiros, assim como iniciativas para alargar o respectivo âmbito.

3.4 O CESE subscreve as intenções da Comissão de simplificar e agilizar o tratamento dos processos de infracção, atribuindo prioridade aos processos que apresentem maior índice de risco e valor económico, sem comprometer a eficácia dos meios de dissuasão existentes.

3.5 Muito haveria ainda a fazer em termos de vigilância de mercado a nível dos produtos produzidos localmente e dos produtos importados. Deste facto decorrem obrigações para as autoridades dos Estados-Membros e para a Comissão Europeia.

3.6 O CESE gostaria que a Comissão desse maior ênfase à assistência a prestar às PME, articulando a política para as PME com os objectivos sociais e económicos da União Europeia, e que abolisse finalmente todas as barreiras nacionais não pautais, incluindo as que obstam à livre circulação de capitais e de trabalhadores ([6]).

3.7 Em termos mais gerais, é imperioso que a Comissão desempenhe sempre o seu importante papel de guardiã do Tratado e exerça o seu direito de iniciativa em prol do bom funcionamento do Mercado Único.

3.8 O CESE concorda que se continuem a envidar esforços para reduzir ainda mais os custos derivados de sistemas fiscais discrepantes no mercado único, promovendo regulamentação comunitária que apoie o desenvolvimento de actividades transfronteiras e consolide o mercado único.

([6]) *As pequenas e médias empresas enquanto factores decisivos para estimular o crescimento e o emprego. Avaliação intercalar da política moderna para as PME*, COM(2007) 592 final, disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:PT:NOT

4. **Legislar melhor**

4.1 O CESE saúda o objectivo de assegurar uma «definição de políticas mais inclusiva» e a aspiração de «alargar o envolvimento das partes interessadas». Neste contexto, a elaboração sistemática de avaliações de impacto reveste-se de particular importância.

4.2 É essencial a consulta de um conjunto representativo de partes interessadas quando da preparação de uma avaliação de impacto. As avaliações de impacto deveriam ser controladas por um organismo independente e externo de peritos, incluindo grupos de utilizadores da legislação.

4.3 Deveria igualmente ser garantida a redução dos encargos administrativos para as empresas, sem comprometer os resultados no plano social.

4.4 De modo a garantir coerência e certeza jurídica para empresas e consumidores e evitar novas iniciativas que gerem novos entraves, deveria ser instituído um «Teste de Compatibilidade com o Mercado Único» acompanhado de uma avaliação das consequências sociais ([7]) e ambientais aplicável a quaisquer novas iniciativas a nível europeu e nacional. Os actos jurídicos pouco claros, muitas vezes aplicados e interpretados de modo diferente, são fonte de contradições na legislação comunitária.

4.5 A melhoria da informação e dos dados sobre a aplicação prática das regras do Mercado Único assume particular importância. A Comissão deveria dar provas de maior abertura na divulgação de informação sobre os Estados-Membros que não cumprem as suas responsabilidades e no apoio ao papel dos parceiros sociais nacionais, tornando o processo de elaboração de relatórios nacionais mais coerente e transparente.

5. **Dimensão externa do Mercado Único** ([8])

5.1 O CESE concorda com a Comissão que a globalização constitui uma extraordinária fonte de dinamismo e de competitividade e que o Mercado Único constitui um activo que deveria ser utilizado como trampolim para fazer face aos desafios da globalização.

5.2 A liberalização do comércio é correctamente identificada como o primeiro pilar da estratégia da UE neste domínio. Um desfecho ambicioso da Ronda de Doha e a conclusão das negociações de grande alcance de acordos de comércio livre lançadas sob a égide da *Europa Global* serão a medida do sucesso da UE.

5.3 As questões regulamentares e normativas determinam cada vez mais a capacidade das empresas para operarem à escala global. As organizações europeias de normalização como a CEN, CENELEC e ETSI em cooperação com os organismos de consulta, tais como a NORMAPME ([9]), deveriam garantir que semelhantes normas sejam acessíveis a todas as empresas, em particular às de pequena dimensão, em toda a UE e nos países em desenvolvimento.

([7]) Ver o parecer CESE 794/2007.
([8]) CESE 481/2008, JO C 204 de 9.8.2008.
([9]) O Gabinete Europeu do Artesanato e das PME para a Normalização.

5.4 A Comissão realça a justo título a necessidade de melhorar a cooperação, equivalência e convergência regulamentares no plano internacional. A longo prazo, conviria alcançar «um teste e uma norma aceites em toda a parte».

5.5 As disposições regulamentares da UE deveriam assegurar a competitividade. A imposição de fardos excessivos às empresas da UE não será compensada pela aceitação internacional das normas da UE. A cooperação com países parceiros no plano regulamentar não será bem sucedida sem espírito de abertura e de inovação face a outras abordagens.

5.6 O CESE sente-se animado pelo compromisso de efectuar estudos comparativos entre a legislação europeia e as melhores práticas à escala internacional, sobretudo as dos seus principais parceiros comerciais. Esta análise comparativa deveria ser incluída de modo sistemático nas avaliações de impacto realizadas a nível europeu, e a UE deveria estar aberta a uma cooperação no plano regulamentar com os parceiros comerciais importantes. A UE deveria aceitar oficialmente as normas reconhecidas internacionalmente para fins de avaliação da conformidade.

5.7 Importa encorajar as iniciativas da UE para assumir a liderança à escala global no domínio da definição de regras e do desenvolvimento de normas internacionais de elevada qualidade, baseadas em conhecimentos científicos, para os produtos industriais e alimentares. As normas comuns deveriam ser acompanhadas por objectivos regulamentares comuns. Por esse motivo, o Comité recomendaria que as atenções se centrassem mais nos acordos bilaterais e nas redes de entidades reguladoras internacionais.

5.8 A UE deveria continuar a apoiar o comércio livre, garantindo simultaneamente um nível adequado de vigilância do mercado, de modo a precaver-se contra a importação de produtos inseguros. Contudo, a Comissão deveria garantir que essas medidas e os sistemas emergentes de normas privadas não sejam alvo de abuso de um modo proteccionista ([10]).

6. **A dimensão social do Mercado Único**

6.1 O Comité defende o princípio segundo o qual a dimensão social irá contribuir para melhorar o funcionamento do Mercado Único, em consonância com a estratégia de «crescimento e emprego» e através da sua forte aposta numa economia saudável baseada nas PME.

6.2 Uma vez que a integração do mercado do trabalho constitui a melhor protecção contra a exclusão social, uma melhor utilização do potencial de mão-de-obra europeia em sociedades em rápida mutação deveria estar no centro do plano da Comissão para estimular «oportunidades, acesso e solidariedade». A Comissão deverá colaborar com os parceiros sociais para garantir que este esforço incida, em especial, nos grupos vulneráveis, dos imigrantes e das minorias.

6.3 Para responder aos desafios da globalização, bem como para fazer face à evolução das tecnologias e das realidades social e ambiental, os esforços no plano político deverão ser orientados para a sustentação dos objectivos sociais, através de índices crescentes de emprego e da criação de condições de enquadramento favoráveis a um elevado aumento da produtividade.

6.4 A importância da integração da «flexigurança» ([11]) em todas as políticas comunitárias foi salientada pelo CESE no seu parecer ([12]). As PME e especialmente os trabalhadores por conta própria são importantes para o funcionamento efectivo dos mercados de trabalho flexíveis. Para tal, é necessário um melhor entendimento do papel das PME no que respeita às disposições de política social.

7. **Mercado Único impulsionado pela inovação**

7.1 O CESE sublinha que para se desenvolver o Mercado Único é importante promover e tirar proveito da investigação científica e dos resultados da inovação, apoiar os fornecedores de tecnologia nacional na promoção, a nível europeu, de tecnologias e produtos inovadores e fomentar a disseminação e a exploração transnacional dos resultados da investigação. A capacidade de inovação da Europa pode ser grandemente influenciada pela qualidade do Mercado Único. A nível da investigação e do desenvolvimento (I&D), é necessária uma coordenação de esforços no plano europeu entre «clusters» (agrupamentos) de PME, grandes empresas, institutos de investigação, universidades e o novo Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia.

7.2 A progressão no sentido de um sistema de patentes europeu mais competitivo em termos de custos e de certeza jurídica, constituem uma chave para a capacidade de inovação da Europa. O que inclui a progressão para um sistema judicial europeu comum sobre patentes que produza mais qualidade, uma boa relação custo-eficiência e mais segurança para todas as empresas e uma patente comunitária que também cumpra esses critérios de forma a beneficiar em especial as PME. Também é necessária uma forte protecção dos direitos de propriedade intelectual com medidas efectivas a nível europeu e internacional contra a crescente praga da contrafacção e da pirataria.

7.3 A inovação na administração da política social deveria abarcar a diversidade de organizações de economia social (tais como as cooperativas) capazes de aproximar a prestação de serviços das comunidades de utentes sob uma adequada supervisão regulamentar.

([10]) Relatório de 2005 da OMC sobre o Comércio Mundial «*Exploring the links between trade, standards and the WTO*», em http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf

([11]) CESE 767/2008 (SOC/283) COM(2007) 359 final: a flexigurança pode ser definida como uma estratégia integrada com vista a melhorar simultaneamente a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho.

([12]) CESE 999/2007, JO C 256 de 27.10.2007.

7.4 A nova política do mercado único deve desempenhar um papel central na criação de uma economia mundial sustentável no plano ambiental.

8. **Política de protecção do consumidor**

8.1 Uma política de protecção do consumidor equilibrada é fundamental para o bom funcionamento do Mercado Único. O CESE considera que os consumidores estão no cerne da nova visão da Comissão para um Mercado Único verdadeiramente inclusivo. Há que dar mais atenção às experiências vividas pelos consumidores no mercado, por exemplo, através de avaliações de impacto ou da incorporação dos interesses dos consumidores na agenda de Lisboa.

8.2 As atenções devem concentrar-se num único mercado comum, vantajoso para os consumidores e para as empresas, assim como no papel que o sector dos serviços pode desempenhar na economia melhorando a qualidade e fortalecendo a confiança dos consumidores. Os consumidores deveriam poder aceder efectivamente aos bens e serviços oferecidos no espaço comunitário e as empresas deveriam poder oferecer os seus bens e serviços em qualquer parte da UE, tal como o fazem no seu mercado nacional. A harmonização associada ao reconhecimento mútuo proporciona a base correcta para uma situação vantajosa para todos ([13]).

9. **Comunicação relativa aos serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu** ([14])**.**

9.1 Em diversos pareceres ([15]), o CESE manifestou a sua preocupação face à situação de incerteza jurídica no que respeita aos SIG.

9.2 A comunicação evidencia o papel do protocolo específico, relativo aos serviços sociais de interesse geral, apenso ao Tratado de Lisboa (o protocolo SIG), o qual se destina, segundo a Comissão, a estabelecer um quadro coerente que irá orientar a actuação da UE, proporcionando uma base sólida para a definição de serviços de interesse geral ([16]).

9.3 Por outro lado, a comunicação sobre os SIG apenas refere por alto o novo artigo 16.º do Tratado de Lisboa, sem aprofundar as respectivas implicações, sendo que esse artigo introduz uma nova base jurídica para os serviços de interesse económico geral (SIEG), confiando ao Conselho e ao Parlamento a tarefa de estabelecer, através de disposições regulamentares, em consonância com o procedimento legislativo normal, os princípios e condições que permitem aos SIEG cumprir as respectivas missões.

9.4 A aplicação efectiva do princípio do primado do bom cumprimento das missões dos SIG, doravante tornado possível pelo novo artigo 16.º do Tratado de Lisboa, ajudará a reduzir o recurso frequente à arbitragem do Tribunal de Justiça.

9.5 O Tratado de Lisboa inclui uma série de disposições inovadoras, como é o caso do artigo 16.º acima mencionado, bem como uma referência de ordem geral aos SIG e aos serviços de interesse não económico geral (SINEG). Ajuda a recentrar a questão dos serviços de interesse geral no domínio da acção comunitária em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

9.6 Na opinião do CESE, o novo Tratado de Lisboa (nomeadamente, o artigo 16.º do TFUE e o protocolo SIG) é, por conseguinte, apenas o início de uma nova abordagem para alcançar uma maior segurança jurídica e uma regulamentação mais coerente dos regimes de SIG nacionais e da UE.

9.7 O protocolo SIG constitui um manual sobre as regras a que deverão obedecer os serviços de interesse geral, sejam eles de carácter económico (SIEG) ou não (SINEG), mas não faz qualquer tentativa para resolver o problema da distinção entre estas duas categorias.

9.8 Ao incorporar a distinção entre serviços de natureza económica e não económica no direito primário, assim como a necessidade de garantir a observância dos princípios operacionais comuns dos SIEG, o protocolo SIG mostra como o processo de elucidação dos conceitos e dos regimes em apreço se tornou agora mais pertinente do que nunca a fim de garantir segurança jurídica para as empresas, para os organismos responsáveis pela gestão destes serviços e para os seus principais beneficiários.

9.9 A comunicação relativa aos SIG propõe «consolidar o quadro comunitário que rege os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais e de saúde, propondo soluções concretas para problemas concretos», bem como «um conjunto de medidas sectoriais e específicas».

9.10 Semelhantes medidas deveriam, obviamente, ter em conta as características de cada sector visado. No entanto, dado que o direito primário reconheceu que os SIEG no seu conjunto fazem parte dos «valores comuns» da EU e contribuem para a sua «coesão social e territorial», torna-se necessário combinar acções sectoriais (tendo em conta as características de cada sector) com abordagens relativas a questões específicas.

9.11 O CESE propõe, por conseguinte, uma abordagem multifacetada e gradual, que combine os aspectos sectoriais com os relativos a questões específicas, o que conduziria à adopção de iniciativas legislativas nos casos em que tal seja necessário e/ /ou à adaptação desses princípios e condições aos diferentes sectores visados (a chamada abordagem transversal, por questões específicas).

([13]) Conforme mencionado nas conclusões do Conselho de 13 e 14 de Março de 2008.
([14]) COM(2007) 725 final.
([15]) CESE 427/2007, JO C 161 de 13.7.2007, CESE 976/2006, JO C 309 de 16.12.2006, CESE 121/2005, JO C 221 de 8.9.2005 e CESE 1125/2003, JO C 80 de 30.3.2004.
([16]) COM(2007) 724 final, de 20.11.2007, ponto 3, página 9.

10. **A situação específica dos serviços sociais de interesse geral**

10.1 O CESE realça a importância da Estratégia de Lisboa como meio para se continuar a usufruir dos benefícios do mercado único e manter o seu desenvolvimento e consolidação.

10.2 A Comissão introduziu a noção de serviços sociais de interesse geral (SSIG) e especificou-a no seu Livro Branco sobre os SIG e em duas comunicações ([17]), bem como num «documento de trabalho» ([18]).

10.3 A comunicação não fornece uma definição desses SSIG e prefere estabelecer uma distinção entre dois grupos de SSIG: primeiramente, os regimes legais e complementares de protecção social e, seguidamente, «outros serviços essenciais prestados directamente ao utente».

10.4 A abordagem hesitante da Comissão mostra como é difícil a classificação dos SSIG, uma vez que estes serviços reflectem tarefas específicas e extremamente variadas que se encontram fortemente enraizadas nas preferências colectivas nacionais e mesmo locais.

10.5 Durante a consulta efectuada sobre o Livro Verde de 2003, quase todas as partes interessadas deste sector (autoridades locais, operadores, representantes dos utentes) declararam que, dadas as suas características específicas, se deparavam com uma maior incerteza jurídica quanto às disposições comunitárias que lhes eram aplicáveis, em especial no tocante à autorização de prestação do serviço. Deixaram claro que tinham caído numa «zona cinzenta», o que dificultava o seu trabalho. Esse facto fez com que:

— a Comissão lançasse um processo de debate específico (envolvendo uma comunicação, diferentes estudos, etc.),

— o legislador os excluísse largamente do âmbito da directiva dos serviços ([19]) e que,

— o Parlamento Europeu apelasse duas vezes a mais segurança jurídica ([20]).

10.6 Porém, a Comissão não aderiu a esta abordagem, o que contraria manifestamente a abordagem sectorial que privilegia, tencionando, hoje, limitar as suas propostas a um conjunto de respostas a «perguntas recorrentes» e a um serviço de informação interactivo que irá certamente ser útil, mas que não tem qualquer valor jurídico vinculativo.

10.7 De modo a corresponder aos apelos de certeza jurídica, *inter alia*, nos termos do artigo 16.º TFUE que abre novas perspectivas relativamente ao lugar e papel dos SEIG na União Europeia, incluindo os SSIG, deve ser prosseguido o processo de elucidação dos conceitos e também dos quadros comunitários aplicáveis às actividades de carácter público.

11. **Comunicação «Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI»**

11.1 O Comité saúda os objectivos enunciados na comunicação «Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI» ([21]), que trata dos cidadãos, da sociedade civil e das empresas da UE, incluindo as PME, e se baseia nos instrumentos-chave da Europa, tais como o Mercado Único, a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego e a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável.

11.2 As transformações que se operam actualmente nas sociedades europeias (uma UE a 27, com 500 milhões de cidadãos, alterações demográficas, globalização, progresso tecnológico e desenvolvimento económico, entre outras) poderão representar novas oportunidades e competências no plano laboral, mas a adaptação à mudança ainda encerra o risco de desemprego e exclusão.

11.3 O CESE defende um maior protagonismo da UE na facilitação, antecipação e promoção de semelhantes modificações estruturais, promovendo simultaneamente os valores europeus a nível global. A comunicação delineia uma perspectiva social de uma nova «oportunidade de vida» para a Europa do século XXI e procura completar a consulta que expirou em 15 de Fevereiro de 2008. O Gabinete de Conselheiros de Política Europeia (BEPA), entre outras entidades, assim como os Estados-Membros e as instituições comunitárias, têm estado envolvidos no debate sobre as alterações sociais e sobre o conceito de uma realidade social europeia. O CESE saúda o objectivo de assegurar que a análise final destes debates contribua para a preparação da Agenda Social renovada a apresentar em 2008 e tenha em conta o novo quadro institucional previsto no Tratado de Lisboa.

11.4 *Pressupostos e observações gerais*

11.4.1 Realidades sociais em mutação

Presentemente, todos os Estados-Membros estão a sofrer transformações rápidas e profundas e, em particular, os europeus manifestam inquietação e apreensão pela geração futura (ver

([17]) COM(2006) 177, de 26.4.2006, intitulada «Realizar o programa comunitário de Lisboa — Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia» e COM(2007) 725, de 20 de Novembro, intitulada «Serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu».

([18]) SEC(2007) 1514, de 20.11.2007, intitulado «Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest».

([19]) Ver o n.º 1 e a alínea j) do n.º 2 do artigo 2.º da directiva dos serviços.

([20]) Relatório Rapkay, de 14.9.2006, e Relatório Hasse Ferreira de 2007.

([21]) COM(2007) 726 final.

também os pareceres e iniciativas anteriores do CESE, o documento do BEPA, que inclui um panorama geral circunstanciado das actuais tendências sociais, e o Relatório da Comissão sobre a Situação Social, adoptado em 2007).

11.4.2 A perspectiva social «oportunidades de vida» para a Europa: fazer progredir o bem-estar social através de oportunidades, do acesso e da solidariedade

— Oportunidades — começar bem na vida, concretizar o seu próprio potencial e tirar pleno partido das oportunidades que uma Europa inovadora, aberta e moderna tem para oferecer.

— Acesso — formas novas e mais eficazes de obter uma formação académica, de progredir no mercado do trabalho, de beneficiar de cuidados de saúde e de protecção social de qualidade, bem como de participar na cultura e na sociedade.

— Solidariedade — promover a coesão e sustentabilidade sociais e zelar por que ninguém seja esquecido.

11.4.2.1 O CESE concorda com a Comissão que não existe uma fórmula única para resolver todos os problemas da Europa e que os desafios comuns implicam uma acção conjunta apoiada por uma cidadania activa.

11.4.2.2 O combate à exclusão social e a melhoria das condições de vida através da criação de oportunidades para os indivíduos são fundamentais para sustentar o crescimento económico e reduzir o risco de falhas no sistema de segurança social. A confiança em si próprio e nos outros é essencial para o progresso, a modernização e a abertura à mudança.

11.4.3 Principais domínios de actuação

Para atingir os objectivos da visão social «oportunidades, acesso e solidariedade», a UE precisa de investir:

1) **na juventude**: as novas alterações sociais e a nova economia baseada na inovação e na tecnologia requerem uma maior atenção em termos de educação e de competências; investir nos jovens tem um impacto positivo tanto a nível do desenvolvimento económico como da coesão social. A Agenda de Lisboa colocou a educação no centro do sistema social e económico, convertendo o conhecimento numa alavanca de competitividade para a Europa no contexto global;

2) **em carreiras enriquecedoras**: uma economia e um mercado de trabalho dinâmicos exigem regras flexíveis do mercado de trabalho e elevados padrões sociais (ver «flexigurança»);

3) **em vidas mais longas e com mais saúde**: uma esperança de vida mais longa representa um fardo para os sistemas de protecção social, mas também cria novas oportunidades económicas em termos de novos serviços, bens e tecnologias. A UE deveria promover novas políticas sociais, de modo a explorar estas oportunidades e corrigir as falhas dos actuais sistemas de segurança social;

4) **na igualdade de género**: os novos modelos económicos deveriam induzir novos regimes sociais. As políticas laborais, por exemplo, deveriam adaptar-se de modo coerente a novos requisitos em termos de igualdade de género. Algumas das propostas da Comissão tratam das disparidades salariais, do sistema fiscal e das práticas favoráveis à família no local de trabalho;

5) **na inclusão activa e na anti-discriminação**: os recentes alargamentos revelaram a existência de fortes disparidades económicas e sociais tanto entre os Estados-Membros como entre as regiões. A Comissão Europeia tem por objectivo promover uma nova política de coesão baseada na aceitação da diversidade, na inclusão activa, na promoção da igualdade e na erradicação das diferentes formas de discriminação;

6) **na mobilidade e na integração bem sucedida**: o Mercado Único conduziu a uma mobilidade crescente dos cidadãos que também afecta as PME. Esse facto requer novas abordagens à escala europeia, baseadas na integração;

7) **na participação cívica, na cultura e no diálogo**: estes aspectos desempenham uma importante função a nível da coesão social, implicando igualmente recursos económicos ligados à inovação e ao desenvolvimento tecnológico.

11.4.4 O papel da UE

11.4.4.1 O CESE sublinha que, apesar de a principal responsabilidade por estas políticas incumbir aos Estados-Membros, a UE e os parceiros sociais desempenham um importante papel em termos de orientação e apoio às acções e reformas a elas associadas. O acervo comunitário constitui um dos principais instrumentos, sobretudo no que se refere às políticas de alargamento e de coesão, ao Tratado de Lisboa e à Carta dos Direitos Fundamentais.

11.4.4.2 O CESE concorda com as cinco estratégias seguintes, previstas na comunicação:

— **definir enquadramentos políticos para actuação**: a UE já declarou objectivos comuns, visando uma harmonização entre Estados-Membros, em termos da Estratégia para o Emprego, da Agenda de Lisboa e das políticas sociais. Os esforços deverão agora centrar-se na prossecução desses objectivos e na operacionalização destes princípios comuns;

— **sustentar os valores europeus e garantir igualdade de condições**: o quadro jurídico europeu desempenha uma função primordial na orientação das políticas nacionais para a realização de objectivos comuns;

— **partilhar experiências e boas práticas**: O CESE concorda com a Comissão que as boas práticas, as avaliações conjuntas e as revisões pelos pares no domínio das inovações sociais deveriam ser parte integrante do debate político das questões preponderantes e transversais a nível nacional e europeu. Conviria igualmente envolver de modo activo as instituições a nível nacional, regional e local, os parceiros sociais e as ONG;

— **apoiar a acção a nível local, regional e nacional**: as políticas de coesão da UE e os fundos estruturais têm contribuído para a redução das disparidades em termos de prosperidade e de padrões de vida no espaço europeu. Nos últimos anos, estes instrumentos têm estado mais estreitamente ligados às prioridades políticas de «crescimento e emprego» (para o período entre 2007 e 2013, foram investidos mais de 75 mil milhões de euros do Fundo Social Europeu em novas competências e em empresas inovadoras). O CESE sublinha que o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização constitui um importante instrumento de solidariedade que deveria financiar medidas para atenuar as consequências da globalização a nível dos grupos mais vulneráveis, bem como a nível das empresas, incluindo as PME. Assim, é fundamental participar no debate sobre o orçamento comunitário após 2013, de modo a incluir as conclusões da consulta social;

— **sensibilizar e criar uma sólida base de conhecimentos**: o CESE saúda iniciativas como o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007), do Diálogo Intercultural (2008) e do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010). As fundações e agências existentes — a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais e o Instituto Europeu para a Igualdade de Género — contribuirão cada vez mais para o processo de decisão, de sensibilização e de promoção de consultas sistemáticas (e não apenas das consultas por via electrónica). O CESE, os painéis de peritos independentes, as organizações representativas e os institutos de investigação a nível europeu/nacional deveriam igualmente ser associados a este processo. O CESE apela a um maior envolvimento de todas as partes interessadas na sensibilização e na melhoria da qualidade dos resultados das consultas efectuadas (fornecimento de dados fiáveis, estatísticas, indicadores comuns, sistemas de controlo, etc.) em torno das questões sociais.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

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: Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego»

COM(2007) 708 final/2

(2009/C 77/04)

Em 13 de Novembro de 2007, 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

«Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego»

Em 15 de Julho de 2008, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator A. PEZZINI.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité acolhe favoravelmente as iniciativas da Comissão propícias à criação e ao crescimento das microempresas, à consolidação e à promoção do espírito empresarial, com o fito de alargar a base produtiva e de emprego da Comunidade, numa óptica de maior competitividade, de maior coesão e de uma economia do conhecimento mais qualificada, tudo isto em sintonia com os objectivos da estratégia de Lisboa renovada.

1.2 O Comité, embora aplaudindo a iniciativa de criar uma nova estrutura comunitária de apoio ao microcrédito, considera insuficiente uma simples acção de incentivo dirigida aos Estados-Membros, uma vez que o sector não bancário, excluído das directivas bancárias da CE, não dispõe em muitos Estados-Membros de uma base suficientemente sólida nem de disposições elementares uniformes.

1.3 Uma acção-piloto para microinvestimentos, socialmente responsáveis, congregando instituições de microcrédito bancárias e não bancárias num sistema europeu em rede — mediante a realização de um protocolo de acordo (MOU) para investimentos socialmente responsáveis com cada uma das instituições e com o apoio das associações sectoriais — deveria ter, na opinião do Comité, como objectivo prioritário os grupos «com poucas possibilidades de crédito bancário», para:

— desenvolver autênticos projectos de trabalho produtivo e digno;

— alargar a base produtiva, cooperativa e de emprego;

— reactivar a capacidade de responsabilização do indivíduo, com a construção de percursos de aproximação, acompanhamento e valorização das pessoas em risco de exclusão das áreas produtiva, económica e social.

1.4 O Comité está convencido de que a aplicação inovadora das novas tecnologias ao microcrédito permitirá aumentar, graças a um sistema em rede, o raio de acção da microfinança, promover a concorrência e reduzir, deste modo, os custos para todos os utilizadores.

1.5 O Comité considera, além disso, que uma acção de apoio ao microcrédito deve ser acompanhada de uma acção de formação para facilitar o desenvolvimento e o êxito no mercado, prevenir a exclusão social e realizar cada vez melhor os objectivos estabelecidos pela estratégia de Lisboa.

1.6 Embora concordando que as mudanças no enquadramento institucional e jurídico de apoio ao microcrédito se manifestam predominantemente ao nível nacional e que resultam de mecanismos integrados no ciclo anual de governação da estratégia de Lisboa, o Comité considera indispensável promover o sistema de referência europeu para

— a realização de uma rede de acordos sobre investimentos socialmente responsáveis (MOU), entre o fundo europeu para o microcrédito a criar e cada uma das instituições de microcrédito no território, de forma a que o sistema de microcrédito em rede se guie por normas compatíveis de solidez, solvabilidade, diversificação da carteira ([1]), de transparência e de combate à usura;

— um sistema comunitário de avaliação das instituições de microfinança (IDMF) bancárias ou não bancárias, para melhorar a sua qualidade e disponibilidade de informação sobre os riscos e os desempenhos, com a adopção de formatos comuns que fomentem o diálogo e o intercâmbio de boas práticas e permitam, ao mesmo tempo, atribuir temporariamente um rótulo europeu de qualidade e de visibilidade às instituições de microcrédito (IMC), com o fito de atrair fundos e granjear a confiança dos eventuais beneficiários;

— instrumentos comunitários de informação e formação dos interessados em intervenções de microcrédito, tanto sobre as possibilidades e formas de intervenção como as exigências e formas de apresentação de projectos de planos de negócios pelos potenciais beneficiários, com base em formatos simplificados e harmonizados;

([1]) Ver estudos do Prémio Nobel Harry Markovitz sobre as relações entre diversificação da carteira, a redução do risco e as compensações nas flutuações dos rendimentos dos investimentos (*efficiency curve*) com efeitos de estabilização do ciclo económico.

— instrumentos comunitários de formação contínua e de requalificação para os quadros superiores e os operadores das instituições IMF, com base em pacotes de conhecimentos técnicos comuns, para responder à evolução da microfinança, às novas exigências dos utilizadores, às necessidades básicas comuns e facilitar o diálogo e o intercâmbio de boas práticas numa dimensão europeia;

— um sistema europeu em rede de bancos de dados, com base em critérios harmonizados, que permita a recolha e a elaboração de dados normalizados sobre as transacções realizadas e sobre os riscos que lhes estão associados, também no intuito de reduzir os custos da avaliação dos riscos inerentes a operações individuais de microcrédito.

1.7 No atinente à proposta de uma estrutura comunitária específica de apoio no departamento JEREMIE do Fundo Europeu de Investimento, o Comité está convencido de que essa solução não conferirá à iniciativa a visibilidade de que necessita — restringindo além disso o seu papel de coordenação das várias iniciativas em curso — nem acrescentará outras actividades às actividades de assistência técnica. O Comité é, por conseguinte, favorável à criação de um departamento autónomo funcionando como fundo para o microcrédito.

1.8 O financiamento e a assistência técnica por parte da nova estrutura não deverão, contudo, contemplar unicamente as IMC novas e as IMC não bancárias, mas dirigir-se a todos para não dar origem a distorções da concorrência.

1.9 A iniciativa comunitária IDMF deveria incluir igualmente o reforço do diálogo social e o diálogo entre os vários actores da sociedade civil e também valorizar as redes europeias de intercâmbio de boas práticas, como a Rede Europeia de Microfinança, o Centro de Microfinança e a Plataforma Europeia de Microfinança.

1.10 Na opinião do Comité, esta iniciativa deve relevar o papel das associações de empresas na verificação da fiabilidade e da competência dos proponentes, no desenvolvimento de um forte potencial relacional e fiduciário, no apoio e no acompanhamento — formação e aconselhamento — para fazer emergir as capacidades autónomas dos beneficiários e reduzir e simplificar os encargos administrativos, em particular os decorrentes da preparação de planos de negócios.

1.11 A criação de um fundo para o microcrédito, ligado racionalmente com as instituições financeiras, as administrações estatais ([2]), as organizações sectoriais e com os consórcios e as cooperativas de garantia de crédito, poderia ser muito útil para orientar a engenharia financeira para formas de «gestão social» do crédito.

([2]) Em muitos Estados as administrações regionais e locais apoiam, com financiamentos destinados às cooperativas de garantia de crédito, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

1.12 Uma visão social do crédito, que sirva também de base à criação de um fundo para o microcrédito, coaduna-se perfeitamente com os princípios da responsabilidade social das empresas e com os valores de empregos de maior qualidade e mais disseminados.

1.13 O apoio à certificação ambiental EMAS pode, melhor do que qualquer outro instrumento, favorecer o crescimento social das empresas e facilitar a difusão, deliberada, de um fundo para o microcrédito.

2. **Introdução**

2.1 O Observatório das PME salientou, em Abril de 2007, que o maior obstáculo à inovação de produtos e de processos para as PME europeias é o acesso ao crédito, vindo logo a seguir a dificuldade de encontrar pessoal qualificado. Já nas empresas de maiores dimensões, os problemas relacionam-se sobretudo com os recursos humanos.

2.2 Os principais hiatos patentes no mercado devem-se à falta de capital de arranque, a uma oferta insuficiente de fundos e a uma inadequação à procura. Estas questões foram tratadas pela Comissão na sua comunicação «*Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Financiar o crescimento das PME — Promover a mais-valia europeia*» ([3]) sobre a qual o Comité se pronunciou por diversas vezes ([4]).

2.3 Mais concretamente, o CESE relevou que «devem ser desenvolvidas políticas de apoio à criação e desenvolvimento de empresas, nomeadamente estabelecendo processos de criação de empresas mais rápidos e menos onerosos, medidas para melhorar o acesso ao capital de risco, mais programas de formação empresarial, medidas destinadas a facilitar o acesso às redes e aos serviços de utilidade pública e uma rede mais densa de serviços de apoio a pequenas empresas» ([5]).

2.3.1 O Comité aproveita para corroborar o que já referiu em pareceres anteriores ([6]), ou seja, que «as cooperativas, as empresas coligadas e as sociedades mútuas ("mutuals"), bem como as empresas emergentes e as microempresas, também podem contribuir para o reforço da competitividade e da capacidade de inovação da UE».

2.4 O Comité salientou ainda que «uma questão fundamental é a de facilitar o acesso aos mercados financeiros» e que «os bancos e outros operadores financeiros, nomeadamente fundos de capital de risco, deveriam ser encorajados a adoptar uma atitude mais positiva em relação ao risco» ([7]).

([3]) COM(2006) 349 final de 29 de Junho de 2006.
([4]) Parecer CESE 599/2007 in JO C 168 de 20.7.2007, p. 1 — Relatores: VAN IERSEL e GIBELLIERI.
([5]) Parecer CESE 982/2007 in JO C 256 de 27.10.2007, p. 8 — Relatora: FAES.
([6]) Parecer CESE 1485/2005 de 14.12.2005 sobre a criação de um Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), relatores: WELSCHKE e FUSCO.
([7]) Ver notas 4 e 5.

2.5 A Comissão Europeia anunciou no Outono de 2007 que iria analisar uma série de iniciativas em prol das PME, entre as quais uma iniciativa europeia para a criação de uma nova estrutura de apoio ao microcrédito ([8]).

2.6 Todos reconhecem que o microcrédito é um instrumento financeiro de grande impacto no espírito empresarial, no desenvolvimento económico e na inclusão social produtiva, mas também admitem que as suas carências e as suas imperfeições ainda são muitas dada a dificuldade em conseguir investimentos no capital inicial da empresa, sobretudo quando o requerente está desempregado, imigrou recentemente, faz parte de uma minoria étnica ou reside numa região da «convergência».

2.7 Outro problema é que a instituição financeira pode fazer economias de escala no atinente aos custos fixos da transacção, como a recolha de informações, a avaliação e o destino dado ao empréstimo. Isso acontece especialmente na concessão de microcréditos, sobretudo os destinados a actividades autónomas e a PME não suficientemente transparentes e com uma capacidade reduzida para fornecer informações adequadas à instituição financeira.

2.8 Microcrédito é definido internacionalmente como um empréstimo de pequeno valor — no máximo de 25 000 euros na Europa ([9]) e de 100 000 dólares nos Estados Unidos — destinado a pessoas com baixos rendimentos, que não reúnem condições para terem acesso às formas convencionais de crédito, visto a sua solvibilidade ser considerada insuficiente e/ou porque os custos de gestão desse empréstimo são considerados demasiado elevados ([10]). Está excluído desta definição o crédito ao consumo.

2.9 O Comité concorda com a Comissão que é fundamental o papel do microcrédito na realização da estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego e na promoção da inclusão social, e reputa essencial preservar a sua função principal de apoio ao crescimento do trabalho por conta própria e ao desenvolvimento de microempresas, mas sem transformá-lo em mera ajuda social.

2.10 Na sua opinião, o microcrédito poderá ser na UE uma resposta aos problemas evidenciados pelo fracasso do mercado em garantir o acesso ao crédito necessário para desenvolver o espírito empresarial indispensável ao lançamento ou à ampliação de actividades economicamente produtivas, também no âmbito da política de apoio e de cooperação para o desenvolvimento ([11]).

2.11 Ao nível comunitário, a vertente «*micro-credit guarantee*» do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI), apoiado pelo FEI ([12]), oferece um sistema de garantias para o microcrédito concedido por instituições locais às microempresas ([13]). Porém, não há actualmente regulamentação comunitária específica sobre o microcrédito, a não ser a aplicável ao sector do microcrédito bancário que está subordinado à regulamentação bancária europeia ([14]) e algumas referências que lhe são feitas em vários programas e iniciativas comunitários ([15]).

2.12 Por outro lado, nos Estados-Membros, o sector do microcrédito é regulado e gerido de várias formas. Apenas dois deles prevêem legislação específica e disciplinam o sector não bancário da microfinança ([16]), embora vigorando em quatro outros disposições regulamentares contra a usura ([17]).

2.13 O Conselho Europeu da Primavera salientou, designadamente, o interesse prioritário imediato de «medidas para facilitar ainda mais o acesso ao financiamento, nomeadamente através dos actuais instrumentos financeiros da UE» ([18]) e para «promover uma maior participação no mercado de trabalho em geral e lutar contra a segmentação, a fim de assegurar uma inclusão social activa».

2.14 O Comité considera que um quadro jurídico e de apoio mais amplo poderia contribuir para fomentar a criação de novas empresas produtivas e a sua consolidação, evitando-se assim expor o sistema produtivo a riscos de marginalização e de exclusão que são solo fértil para flagelos sociais e criminosos, como o recurso à usura.

3. **Proposta da Comissão**

3.1 São duas as linhas de acção enunciadas pela Comissão:

— lançamento de um programa de reforma pelos Estados-Membros vocacionado para a melhoria das condições do microcrédito, de acordo com as circunstâncias e prioridades nacionais, com uma eventual ajuda comunitária na indicação de objectivos quantitativos e de boas práticas;

— criação de uma nova iniciativa comunitária de apoio ao microcrédito, em alternativa à iniciativa JEREMIE, oferecendo assistência técnica e apoio geral à consolidação dos organismos/instituições de microcrédito, bem como acções de divulgação e de comunicação.

([8]) Já em 1997, com a Garantia a favor das PME (GPME) a Comissão havia organizado, em colaboração com o Fundo de Investimentos Europeu, o apoio ao microcrédito.

([9]) SEC(2004) 1156 — Programa competitividade e inovação, Decisão n.º 1639/2006/CE.

([10]) Ver sítio WEb da Eurofi França: www.eurofi.net

([11]) Ver Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento.

([12]) FEI — Fundo Europeu de Investimento.

([13]) Para definição de microempresa ver a Recomendação 2003/361/CE.

([14]) Directiva 2006/48/CE e 2006/49/CE relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício.

([15]) Ver Iniciativa JEREMIE, Iniciativa Crescimento e Emprego (Decisão n.º 98/347/CE), o Programa Plurianual para as PME, o Programa Competitividade e Inovação (Decisão n.º 1639/2006/CE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (Regulamento (CE) n.º 1698/2005), o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (Regulamento (CE) n.º 1927/2006).

([16]) Bulgária e Roménia. Além disso, o Reino Unido e a Finlândia, embora não possuindo legislação específica, prevêem no seu sistema jurídico algumas excepções na matéria.

([17]) Bélgica, Alemanha, Itália e Polónia.

([18]) 13-14 de Março de 2008, ponto 11.

4. **Quadro de desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego**

4.1 O microcrédito é uma alavanca da inclusão social visto permitir às pessoas e às empresas economicamente débeis e excluídas do sistema bancário clássico acederem a recursos financeiros indispensáveis para a criação e o desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento.

4.2 Ao nível europeu, a iniciativa para as pequenas empresas (*Small Business Act*) da UE ([19]), cujo objectivo declarado é definir princípios e medidas concretos para melhorar o ambiente em que operam as PME europeias, tornará possível identificar e remover os obstáculos que impedem a libertação de potencialidades das empresas de menores dimensões, graças a esforços de simplificação, à melhoria do acesso ao crédito e a disposições adequadas no âmbito da energia e do ambiente.

4.3 O Comité entende que é preciso melhorar igualmente a coordenação dos vários instrumentos accionados para esse efeito, aproveitando os ensinamentos colhidos da experiência com antigos instrumentos e com os utilizados ainda agora, no contexto do microcrédito, conforme assinala a comunicação da Comissão ([20]), ou seja

— a iniciativa JEREMIE;

— as garantias de microcrédito do PCI ([21]); a experiência da REM e do CMF ([22]) no âmbito do programa de acção de combate à exclusão social;

— as iniciativas do Fundo Social Europeu;

— os programas de desenvolvimento rural FEADER ([23]).

4.3.1 O Comité considera oportuno que, na definição da nova iniciativa comunitária para o microcrédito, se tenha na devida conta as experiências positivas acumuladas com a elaboração e a aplicação plurianual concreta do Programa-Quadro Microfinança UE-ACP da Direcção-Geral EuropAid.

4.4 *Engenharia financeira e «Fundo europeu para o microcrédito»*

4.4.1 As instituições financeiras europeias, a partir dos anos oitenta ([24]) e, sobretudo, graças a reflexões e sugestões nascidas dos debates durante as conferências europeias do artesanato e das pequenas empresas ([25]), têm vindo a difundir e a apoiar nos Estados-Membros a cultura da engenharia financeira ([26]).

4.4.2 A necessidade de concretizar linhas de acção capazes de reduzir as dificuldades de acesso ao crédito e de contribuir para a organização da engenharia financeira levou a Comissão e o BEI (Banco Europeu de Investimento), também sob a pressão das organizações europeias das pequenas empresas, a criar o FEI ([27]), o qual, depois de um primeiro parêntese muito breve, em que apoiou igualmente as redes de comunicação ([28]), redireccionou os seus esforços para o apoio, mediante várias formas de garantia, sobretudo das acções de engenharia financeira e das medidas em prol das microempresas e das pequenas e médias empresas (PME).

4.4.3 Graças aos programas plurianuais da Comissão, em prol das microempresas e das pequenas e médias empresas e da cooperação, e ultimamente através do Eixo 1 do PIC ([29]), as acções de engenharia financeira desenvolveram-se através

— da garantia fiduciária sobre empréstimos conferida às «cooperativas e consórcios de garantia de crédito» das PME;

— a garantia de titularização ([30]) dos fundos de risco e de encargos (provisões) dos consórcios de garantia de crédito;

— a garantia fiduciária sobre o capital conferida através do crédito «mezzanine» ([31]);

— os investimentos em capital de risco, apoio à eco-inovação, transferência de tecnologia;

— as intervenções dos investidores providenciais (*business angels*).

([19]) Ver, neste contexto, o parecer CESE 977/2008, relatore: Cappellini.
([20]) Ver COM(2007) 708 final, anexo 3 (não traduzido em português).
([21]) PCI — Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013).
([22]) REM — Rede Europeia de Microfinança; CMF — Centro de Microfinança para a Europa Central e Oriental.
([23]) FEADER — Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.
([24]) 1982: Ano europeu do artesanato e das pequenas empresas.
([25]) 1990: Avignon; 1994:Berlim; 1997 Milão.
([26]) A **engenharia financeira** parte do princípio de que o apoio financeiro aos pequenos empresários que desejam iniciar uma nova actividade ou investir em novos produtos ou processos não pode circunscrever-se à relação entre pequeno empresário e instituição financeira, e de que convém, no atinente à função social da empresa, associar outros actores que assumem responsabilidades a diversos níveis e podem distribuir entre si os riscos e os custos.
([27]) **FEI — Fundo Europeu de Investimento**. É criado em 1994, por instigação das então DG XXIII (uma direcção-geral surgida para apoiar as pequenas empresas e o artesanato, graças à qual tinham sido organizadas as «conferências europeias») e DG II (Economia e finanças). O FEI iniciou as suas actividades com uma dotação financeira de mil milhões de ECU, por conta do BEI, de oitocentos milhões de ECU, por conta da Comissão, e de duzentos milhões de ECU, a cargo, como quota de participação, em fracções de dois milhões cada uma, das instituições financeiras europeias. Mais de cinquenta instituições europeias aderiram imediatamente à iniciativa.
([28]) Por exemplo, o Metropolitano de Lille.
([29]) Eixo 1 do PIC: Apoio ao espírito empresarial; eixo 2: Apoio às TIC; eixo 3: Apoio à energia inteligente para a Europa.
([30]) A titularização aplica-se mediante a cessão parcial ou total do montante das dívidas de um consórcio de crédito (ou de um banco) a instituições financeiras especializadas para que, sobretudo esses consórcios, possam aumentar as suas possibilidades de garantia de crédito às empresas.
([31]) O financiamento «mezzanine» baseia-se mais nos fluxos de tesouraria esperados das empresas financiadas do que nas garantias reais. Pode funcionar de duas maneiras: 1) dívida subordinada (empréstimo com taxa fixa ou indexada); 2) *Equity kicker* (o credor/investidor tem direito a uma percentagem da mais-valia da propriedade a que se refere o empréstimo). O prazo do financiamento «mezzanine» varia de 4 a 8 anos.

4.4.4 O CESE teve, em várias ocasiões, a oportunidade de exprimir o seu apreço às intervenções, sobretudo nos últimos quinze anos, da Comissão, do BEI e do FEI em apoio das pequenas empresas. O CESE saúda a ampliação e a modernização do apoio financeiro do BEI às PME ([32]), **mas considera que convinha redobrar esforços, designadamente mediante programas concertados com**

— o BEI, para os capitais, e o FEI, para as garantias fiduciárias;

— as instituições financeiras de cada um dos Estados-Membros;

— as organizações representativas das microempresas e das pequenas e médias empresas;

— os consórcios de garantia de crédito que já operam em regime de engenharia financeira, conferindo uma garantia fiduciária que oscila entre 50 % e 80 % do empréstimo concedido às empresas.

4.4.5 Ao nível nacional, poder-se-ia constituir uma rede de «**fundos para o microcrédito**» dotada de fundos rotativos alimentados pelo BEI, e com garantias adicionais do FEI, para funcionar em vários níveis. Ao nível regional (NUTS II) e ao nível provincial (NUTS III), a concessão de empréstimos poderia passar pelas organizações dos consórcios de garantia de crédito, quando os houver ([33]). Estes consórcios possuem já uma notável experiência com o capital semente (*seed capital*) e, com um fundo de risco adequado, sujeito a uma contragarantia do FEI, poderiam, por seu turno, conceder uma garantia fiduciária.

4.4.5.1 Seria oportuno dilucidar esta nova proposta no que respeita à criação do fundo de microcrédito pelo BEI e pela Comissão Europeia. O objectivo desta iniciativa è apoiar as instituições de microfinança em toda a Europa não só através de financiamento propriamente dito (esquemas de garantia, empréstimos, financiamento «mezzanine» ou instrumentos de capital próprio) como também de assistência técnica. Este microfundo está a ser estabelecido pelo FEI com um capital inicial de cerca de 40 milhões de euros de apoio (dos quais 20 milhões provenientes do BEI), a quem, na opinião do Comité, deveria caber futuramente a gestão do fundo.

4.4.6 O microempréstimo poderia bastar para a compra de materiais e de equipamentos simples, necessários para o arranque de uma actividade empresarial ou para a renovação de equipamento, sempre necessário, numa microempresa ([34]).

4.4.6.1 Na opinião do Comité, convém prestar atenção especial ao microcrédito direccionado para as mulheres empresárias. Neste caso importa ter sobretudo em mente a flexibilidade, as modalidades e os critérios de concessão do crédito que permitam enfrentar vicissitudes sociais e psicológicas concretas que podem agudizar-se se a pessoa em causa:

— pertencer a uma minoria;

— estiver a passar por uma situação familiar difícil;

— ter tendência para a auto-exclusão social.

4.4.6.2 As modalidades e a gestão do microcrédito, direccionado para o desenvolvimento da actividade feminina, deveriam ter principalmente em conta as prioridades de inserção e de reinserção social e económica das mulheres no tecido produtivo da sociedade, perante a necessidade de reforçar a auto-estima, desenvolver o espírito empresarial e aumentar a capacidade de assumir mais responsabilidades e mais riscos.

4.4.7 O microempréstimo deveria ser também entendido como uma oportunidade para os jovens que, animados pelo desejo de trabalharem por conta própria, com suficiente preparação profissional mas sem possibilidades económicas, pretendem iniciar uma actividade independente.

4.4.7.1 A primeira garantia sobre o empréstimo, a conceder de qualquer modo por uma instituição financeira, bancária ou não bancária, é o equipamento comprado. Mas o que leva as instituições financeiras a adoptarem uma abordagem menos fiscal na concessão do empréstimo ([35]) é o facto de haver para além de um «Fundo Europeu para o Microcrédito», dotado de recursos financeiros e de conhecimento especializado, em condições de intervir periodicamente, por intermédio do FEI, consórcios de garantia de créditos e organizações sectoriais, para sanar as eventuais insolvências acumuladas, também com a capacidade e a vontade de promover normas óptimas de solidez, diversificação e melhoria da produção, de transparência e combate à usura ([36]).

4.4.8 Os inquéritos realizados sobre a insolvência das pequenas e das microempresas, nos últimos dez anos, nos principais países europeus, revelamque as insolvências não vão além de 4 % dos empréstimos concedidos ([37]). Isso significa que, tratando-se de uma percentagem inferior a 5 %, o **multiplicador** a utilizar para garantir o crédito concedido pelas instituições financeiras **equivale a 20**.

4.4.9 Com um multiplicador de 20 e uma garantia fiduciária cobrindo 50 % da insolvência de cada devedor individual, um consórcio de garantia de crédito, com um fundo de risco de um milhão de euros, poderia garantir a um grande número de empresas empréstimos até 40 milhões de euros ([38]).

([32]) http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm

([33]) O sistema de «consórcios de crédito» encontra-se bem enraizado em muitos países europeus e funciona no nível da federação europeia.

([34]) As microempresas representam 94 % de todas as empresas privadas europeias, não agrícolas.

([35]) A engenharia financeira, retirando às instituições financeiras uma boa percentagem de risco, permite-lhes obter, com mais facilidade e menos custos, empréstimos, sobretudo para os novos empresários ainda pouco conhecidos.

([36]) Acções conjuntas, entre bancos e associações sectoriais, para melhorar a gestão financeira das microempresas, já foram indicadas nos documentos da primeira conferência europeia do artesanato de Avignon, em 1990, e na segunda conferência de Berlim, em 1994, tendo sido desenvolvidas, em particular, pelo sistema dos «bancos populares alemães» com as organizações sectoriais (União central alemã de artesanato — ZDH).

([37]) Ver *FedartFidi UE*, Federação Europeia de Consórcios Fiduciários de Artesanato dos Estados que têm um sistema operacional de consórcios de crédito.

([38]) 5 % de 40 milhões de euros corresponde a 2 milhões, mas o consórcio fiduciário responde unicamente por 50 % do débito não pago, ou seja, por 1 milhão de euros que tem à sua disposição no próprio fundo de risco. A titularização deste fundo de risco permitirá ao consórcio fiduciário conceder novos empréstimos com um novo limite máximo de 40 milhões de euros.

4.4.9.1 O sistema de «cooperativas e de consórcios de garantia de crédito» possibilitou em 2007, graças à concessão de garantias, financiamentos às empresas de artesanato italianas num montante aproximado de 6 mil milhões de euros.

4.4.10 Todos os anos são criadas, na UE, cerca de 500 000 novas empresas. O número das empresas que desaparecem é ligeiramente inferior ([39]). 99 % das empresas que surgem anualmente são PME e, entre estas, pelo menos 240 000 são empresas de um único titular ([40]).

4.4.11 Retomando o exemplo dado no ponto 4.4.9, é possível, com um milhão de euros ao abrigo do fundo de risco e com recurso a engenharia financeira, garantir através de um fundo de microcrédito um empréstimo de 25 mil euros a 1 600 pequenas empresas.

4.5 *A gestão social do crédito*

4.5.1 Conforme ficou dito, o crédito é um dos instrumentos mais importantes para o desenvolvimento económico e social e para a realização de uma «economia social de mercado».

4.5.2 Foram, por isso, surgindo a pouco e pouco, e conquistando espaço próprio, novas concepções segundo as quais o crédito já não é considerado como simples relação entre cliente e instituição financeira, mas como um instrumento de valor social muito elevado dado o seu papel na criação de empregos melhores e mais seguros e no desenvolvimento económico.

4.5.3 Esta nova e mais ampla visão requer a distribuição por vários actores dos riscos associados à concessão de crédito.

4.5.4 Esta distribuição de riscos de crédito entre várias entidades

— aumenta as garantias para com as instituições financeiras;

— reduz a taxa de juro sobre o crédito concedido;

— facilita a concessão do empréstimo ao requerente.

4.5.5 Dado o seu valor social, a concessão de um crédito terá de subordinar-se cada vez mais e melhor ao princípio da responsabilidade social das empresas e exige, por isso, dos empresários preparação e adesão aos valores do desenvolvimento sustentável.

4.5.6 A certificação ambiental EMAS ([41]) poderia, melhor do que qualquer outra, ser colocada como premissa no âmbito de um processo de engenharia financeira, associada à função social do crédito.

4.5.7 Nos últimos anos, só poucas dezenas de milhares de empresas puderam utilizar os instrumentos financeiros comunitários ([42]). Há, por isso, uma grande discrepância entre a fenomenologia do problema e os resultados obtidos, o que induz a uma reflexão sobre as possibilidades concretas de intervenção com sistemas capazes de reforçar a participação das instituições financeiras e multiplicar os resultados.

4.5.8 Em 20 e 21 de Novembro de 1997, o Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo, que tinha o emprego como ponto único da ordem do dia, aprovou, *inter alia*, três iniciativas concretas para ajudar as empresas a manterem a sua competitividade nos mercados, e solicitou à Comissão que apresentasse propostas para reforçar a economia e o emprego. Eram elas o instrumento «apoio ao arranque» do MET (Mecanismo Europeu para as Tecnologias), a JEV (Empresa Comum Europeia) e o Mecanismo de Garantia a favor das PME (GPME). Destas iniciativas, duas — o MET e o GPME — tinham por objectivo facilitar o acesso ao crédito.

4.5.8.1 No fim de 2006, mais de 277 000 PME haviam já beneficiado das medidas previstas ([43]) no Programa de Crescimento e Emprego do MAP (programa plurianual).

4.5.8.2 O Mecanismo de Garantia a favor das PME (GPME) é um dos mais importantes programas europeus dirigidos às PME ([44]).

4.5.9 **Quando falamos de capital de risco** nas microempresas (23 milhões na Europa) e nas pequenas empresas (1,1 milhão na Europa), das quais cerca de 90 % são sociedades unipessoais ou de pessoas (em nome colectivo), **referimo-nos apenas a 5-6 % deste universo**.

4.5.10 Face ao exposto, o Comité considera que é imprescindível ponderar formas de apoio ao crédito dirigidas igualmente às sociedades de pessoas, como acontece já com os instrumentos de engenharia financeira. Doutro modo, a sua aplicação continuará a ter um carácter marginal e as pequenas e as microempresas serão impedidas de crescer em termos de cultura financeira.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([39]) Fonte: Observatório Europeu para as PME.

([40]) Na UE, 49 % das microempresas não têm assalariados. São sociedades unipessoais.

([41]) Ver Regulamento 1836/93/CE e Regulamento 761/2001/CE.

([42]) Documento de consulta sobre o programa comunitário a favor do espírito empresarial e da competitividade, 2006/2010 DG Empresas, 2004, ponto 118. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

([43]) Fonte: COM(2007) 235 final — Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo aos instrumentos financeiros do programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas(PME) (2001-2006)

([44]) Em 31.12.2005, a média de utilização da vertente «Garantia de Empréstimos» era de 67 %, da vertente «Microcrédito» de 66 % e da vertente «Capital Próprio» de 65 %.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (diclorometano) (alteração da Directiva 76/769/CEE do Conselho

COM(2008) 80 final — 2008/0033 (COD)

(2009/C 77/05)

Em 10 de Março de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (diclorometano)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 15 de Julho de 2008, sendo relator David Sears.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. **Síntese e recomendações**

1.1 Esta proposta visa alterar a Directiva 76/769/CEE do Conselho, impondo novas restrições à comercialização e utilização de diclorometano (DCM) como principal componente de decapantes para utilização industrial, profissional e pelo público em geral.

1.2 Trata-se da última alteração da Directiva 76/769/CEE do Conselho antes da sua substituição pelo Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), em 1 de Junho de 2009.

1.3 O CESE reconhece as consideráveis dificuldades científicas e políticas enfrentadas pela Comissão ao propor e alcançar acordo sobre uma alteração proporcionada e eficiente em termos de custos que, conforme exigido pela Directiva 76/769/CEE, irá preservar o mercado interno e, simultaneamente, assegurar um elevado nível de protecção da saúde humana e do ambiente.

1.4 O CESE concorda em que há forte evidência de que as elevadas concentrações de vapor que por vezes se verificam devido à grande volatilidade do DCM podem provocar a perda de consciência e a morte. Tal resulta de práticas industriais incorrectas, nomeadamente de ventilação inadequada. As indicações de que existe um sério risco para os consumidores particulares que o utilizam ocasionalmente são menos fortes. Por conseguinte, a proposta de proibição da sua venda é desproporcionada e, tendo em conta os riscos conhecidos, mas ainda por quantificar, dos produtos e processos alternativos, afigura-se improvável que venha a reduzir a taxa global, aliás, bastante baixa, de acidentes registados.

1.5 O CESE nota ainda, tal como o fizeram os consultores contratados pela Comissão, que os perigos especiais do DCM não estão inteiramente cobertos pelos pictogramas ou pelas frases indicadoras de riscos específicos e de recomendações de prudência. A mesma observação se aplica aos riscos para as crianças, mais pertinentes em situações de utilização doméstica. A falha está no sistema de rotulagem, não nos produtos ou nas pessoas que os utilizam. Em consequência, são formuladas recomendações sobre embalagem e rotulagem destinadas a corrigir esta situação.

1.6 São identificados outros problemas, nomeadamente a ausência de limites de exposição laboral aprovados e de orientações ou regras de boas práticas industriais. O regulamento técnico para substâncias perigosas alemão TRGS 612 é considerado um excelente modelo nesta matéria.

1.7 É colocada à consideração da Comissão, do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros uma série de outras observações de carácter geral, na expectativa de que seja possível chegar a acordo sobre as mesmas. Se tal não acontecer, verificar-se-á uma fractura no mercado interno. Os utilizadores, profissionais e não profissionais, irão continuar a correr riscos.

2. **Base jurídica**

2.1 Como já referido, o Regulamento (CE) n.º 1907/2006, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), entra em vigor em 1 de Junho de 2009. Este regulamento revogará e substituirá uma série de regulamentos e directivas do Conselho e da Comissão, incluindo a Directiva 76/769/CEE, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas.

2.2 O anexo I da Directiva 76/769/CEE do Conselho estabelece as restrições específicas à colocação no mercado e à utilização de certas substâncias e preparações perigosas que foram aprovadas e aplicadas nos últimos trinta anos. Em 1 de Junho de 2009, estas restrições passarão a ser a pedra angular do anexo XVII do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

2.3 Anteriores alterações da Directiva 76/769/CEE do Conselho (para acrescentar novas medidas restritivas) assumiram a forma de directivas, que tiveram de ser transpostas pelos Estados-Membros. A proposta da Comissão em apreço é, contudo, uma proposta de decisão, com efeitos imediatos, e não de directiva. Por conseguinte, não terá de ser transposta em actos legislativos nacionais, que teriam igualmente de ser revogados em 1 de Junho de 2009, com a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

2.4 Todas as propostas subsequentes de restrições à colocação no mercado e à utilização de substâncias ou preparações perigosas serão apresentadas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

2.5 As restrições à colocação no mercado e à utilização de substâncias (e as preparações que as contenham) adoptadas foram-no, em geral, na sequência da avaliação de determinadas «substâncias prioritárias» indicadas pelos Estados-Membros e publicadas em quatro listas prioritárias entre 1994 e 2000, ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho.

2.6 Foi igualmente avaliado o impacto de diversas substâncias não incluídas nestas listas na saúde humana e no ambiente, e/ou apresentadas propostas tendentes a restringir a sua colocação no mercado e a sua utilização, à medida que novos problemas iam sendo tratados a pedido dos Estados-Membros. O DCM faz parte deste grupo. Por uma série de razões, diversos Estados-Membros já impuseram ou procuraram impor restrições à sua utilização, nomeadamente enquanto componente de decapantes. Outros Estados-Membros consideram estas medidas desproporcionadas, onerosas e susceptíveis de conduzir a resultados menos satisfatórios para os utilizadores. Há uma base de evidência (ou a falta dela) para confirmar ou refutar ambas as posições.

2.7 A primeira análise aprofundada da proposta no Conselho foi realizada no início de Junho. Se for possível alcançar um compromisso nos próximos meses, é provável que a proposta seja aprovada, conforme previsto. Caso contrário, a proposta será abandonada. Nesse caso, o mercado interno dos decapantes à base de DCM continuará fracturado e essa fractura poderá mesmo agravar-se. O DCM será oportunamente avaliado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), sendo a sua utilização em decapantes um dos muitos modos de exposição a considerar. Naturalmente, não é possível prever o resultado dessa avaliação, nem quando serão formuladas quaisquer recomendações definitivas.

3. **Contexto**

3.1 O DCM é um hidrocarboneto alifático halogenado incolor com um ponto de ebulição baixo e um odor doce e agradável. É amplamente utilizado, desde há muitos anos, como solvente poderoso e pouco inflamável no fabrico de produtos farmacêuticos, aerossóis e adesivos, bem como noutras aplicações, como decapante, desengordurante de metais e solvente de extracção para produtos alimentares.

3.2 Embora seja considerado um dos mais seguros hidrocarbonetos hidrogenados com baixo peso molecular, o DCM deve, todavia, ser utilizado com precaução. Na Europa, está classificado como um agente cancerígeno da categoria 3, ou seja, é uma das substâncias que se receia possam ter efeitos cancerígenos nos seres humanos mas em relação às quais as informações disponíveis não são adequadas para que possa ser feita uma avaliação satisfatória. Deve, por conseguinte, ostentar a frase R40 («Possibilidade de efeitos cancerígenos»). Trata-se igualmente de uma substância prioritária ao abrigo da Directiva-Quadro «Água».

3.3 Mas o que suscita maior preocupação é o facto de se tratar de um narcótico poderoso, depressor do sistema nervoso central, que pode provocar a perda de consciência e a morte. Este facto provocou uma série de acidentes e de óbitos, geralmente associados a práticas laborais pouco seguras e a uma considerável sobreexposição, em geral durante a sua utilização industrial em tanque aberto ou durante a sua utilização profissional em grande escala. A utilização em sistemas fechados, sempre que viável, elimina esses riscos.

3.4 Os níveis de produção de DCM na Europa (em unidades de produção na Alemanha, França, Itália, Espanha, Países Baixos, Reino Unido e Roménia) estão a baixar lentamente, à medida que outros produtos vão sendo disponibilizados. Das cerca de 240 000 toneladas actualmente fabricadas na Europa, aproximadamente 100 000 toneladas são exportadas. Entre 30 a 50 % da restante produção destina-se à indústria farmacêutica e 10 a 20 % a venda como DCM «virgem» em decapantes. O DCM reciclado da indústria farmacêutica representa uma quantidade idêntica. A proposta em apreço incide unicamente na utilização de DCM em decapantes.

3.5 A maior parte das famílias está familiarizada com trabalhos de bricolagem com decapantes, cuja utilização é essencial para conservar e decorar objectos e superfícies de madeira, metal, pedra e gesso, dentro e fora das suas casas. Existem ainda diversos mercados mais especializados, incluindo o do restauro de peças de belas artes, a remoção de grafitos e o da repintura de grandes objectos móveis, como comboios e aviões.

3.6 Os decapantes estão divididos, algo arbitrariamente, em três categorias: «industriais» (ou seja, com um alto volume de utilização contínua no mesmo local), «profissionais» (utilização por especialistas, construtores e decoradores em múltiplos locais diferentes) e «domésticos» (utilizados por indivíduos que, ocasionalmente, procedem a trabalhos de manutenção em suas casas).

3.7 É difícil determinar o número de incidentes que se regista em cada categoria. Dado que os sintomas da sobreexposição ao DCM se assemelham aos de um ataque de coração, o número de incidentes notificados pode (ou não) ser inferior ao real. Os dados apresentados à Comissão pelos consultores RPA revelam que, nos últimos vinte anos, se registaram na Europa 3 a 4 incidentes por ano devidos à utilização de decapantes à base de DCM, um dos quais fatal. Os óbitos foram registados em França (6), na Alemanha (6) e no Reino Unido (5), os acidentes não mortais registaram-se no Reino Unido (36), na Suécia (12) e

em França (6). No período estudado pela RPA (1930-2007), apenas foi registado um acidente no Sul da Europa: um acidente industrial com consequências fatais foi registado em Espanha, em 2000. As condições climáticas locais e as práticas de trabalho podem contribuir de forma determinante para este resultado. Com tempo quente, as janelas estão sempre abertas, há boa ventilação e, portanto, os riscos são irrelevantes; em climas mais frios, verifica-se exactamente o oposto.

3.8 Os óbitos repartem-se, em partes iguais, entre os utilizadores industriais e os utilizadores profissionais. A maior parte dos incidentes não mortais foi registada durante a utilização por operadores classificados como «profissionais». As mortes foram quase inteiramente atribuídas à inadequação da ventilação e dos equipamentos de protecção individual, em especial em grandes tanques abertos.

3.9 Um possível óbito notificado de um particular (ou profissional) em França, em 1993, não pôde ser verificado, pelo que os dados correspondentes foram questionados. O outro óbito notificado de um particular ocorreu nos Países Baixos, em 1960, e nele poderão ter intervindo outros factores.

3.10 Como é evidente, existem alternativas aos decapantes químicos à base de DCM. Em geral, estão agrupados sob três rubricas — «decapagem física/mecânica» (lixagem, raspagem, decapagem com abrasivo), «decapagem pirolítica/térmica» (em fornos, sobre leitos fluidificados quentes ou com recurso a maçaricos ou a secadores) e «decapagem química» (com recurso a solventes poderosos, incluindo o DCM, a líquidos ou pastas corrosivos, normalmente muito alcalinos, ou a misturas à base de ácido fórmico ou de peróxido de hidrogénio). Todos os processos funcionam e um ou outro pode ser preferido em função das circunstâncias. Todos comportam riscos de um ou outro tipo, devido ao impacto das partículas, ao calor, ao lume, à irritação dos olhos ou da pele, ou ainda devido à composição dos revestimentos a remover, nomeadamente ao chumbo contido nas tintas utilizadas antes de 1960. Em múltiplas camadas com 100 anos ou mais, em casas velhas, mas ainda utilizáveis ou mesmo muito desejáveis, ou em superfícies sensíveis que não devem ser danificadas é necessário combinar diferentes abordagens, de forma experimental.

3.11 Não foram apresentados dados sobre a parte de mercado de cada uma das alternativas das três rubricas ou sobre os custos por metro quadrado decapado. Pensa-se que o DCM continua a ser o solvente mais utilizado, principalmente por particulares, seguido das aplicações à base de soda cáustica. Mesmo no interior do grupo dos químicos, é difícil proceder à comparação dos custos. É contudo consensual que os decapantes à base de DCM são, em termos de volume, mais baratos do que os produtos concorrentes. Contudo, se forem tidos em conta os custos do equipamento de protecção (se utilizado) e da eliminação de resíduos (se significativos), é provável que essa vantagem desapareça.

3.12 Os custos totais são também determinados pelos tempos de utilização. Produtos e processos que, embora menos nocivos, actuam mais lentamente aumentam o custo dos trabalhos em curso e reduzem a margem de benefício. Solventes com um ponto de ebulição mais elevado permitem revestir ao mesmo tempo superfícies mais vastas, mas requerem mais tempo de trabalho. No caso dos particulares, a exposição breve é substituída por uma exposição mais longa, que ocasiona, potencialmente, uma maior perturbação doméstica (o pressuposto da RPA segundo o qual os utilizadores particulares são menos sensíveis ao tempo, devido ao facto de, normalmente, procederem aos trabalhos de decapagem nos seus tempos livres, deve ser questionado). Os novos métodos de trabalho e as mudanças do fluxo de trabalho acabarão por se tornar fundamentais para todos os utilizadores. Para um utilizador industrial, a mudança para produtos à base de água reduz os custos de ventilação, mas agrava sensivelmente os custos do trabalho em tanques e condutas para minimizar a corrosão. Tendo em conta todas estas variáveis, é extremamente difícil prever o efeito de qualquer restrição a qualquer opção. Nestas circunstâncias, são os utilizadores particulares que correm maiores riscos, havendo poucas indicações, atendendo às perspectivas divergentes ao nível dos governos, de que as suas escolhas de produtos ou processos alternativos sirvam os seus próprios interesses.

3.13 Uma das alternativas populares ao DCM como solvente, o metil-2-pirrolidona (NMP), foi recentemente classificado como «substância tóxica para a reprodução da categoria 2», o que acabará por conduzir à proibição da venda ao público (mas não a utilizadores profissionais ou industriais) de preparações que o contenham. Outros solventes, como o 1,3 diossolano, são altamente inflamáveis.

3.14 Os sistemas à base de ésteres dibásicos (DBE) — misturas de adipato de dimetilo, succinato e glutarato — surgem actualmente como as alternativas mais promissoras, com poucas indicações de que possam constituir um risco para a saúde humana ou para o ambiente. O dimetilssulfóxido (DMSO) e o álcool benzílico afiguram-se também relativamente «seguros». O facto de alguns destes produtos serem ou não considerados rentáveis pelos utilizadores depende de muitos factores, não sendo possível garantir que a sua escolha recaia sobre as alternativas «seguras» de vasta utilização.

3.15 Em termos gerais, é evidente que não existe uma abordagem única completamente aceitável — e que uma acção inadequada pode provocar um aumento da taxa actual, relativamente baixa, de acidentes registados. A dificuldade consiste em identificar uma solução que satisfaça todas as partes, nomeadamente Estados-Membros com experiências diferentes e, o que é natural, posições bem definidas.

4. **Síntese da proposta da Comissão**

4.1 A proposta da Comissão visa proteger a saúde humana e o ambiente, e, simultaneamente, preservar o mercado interno do diclorometano (DCM), nomeadamente quando utilizado como principal componente de decapantes para utilização industrial, profissional e pelo público em geral.

4.2 A proposta visa proibir a venda de decapantes à base de DCM ao público em geral, bem como aos profissionais que não possuam formação específica nem disponham de autorização emitida pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A venda a instalações industriais apenas será autorizada se tiverem sido tomadas diversas medidas de protecção, nomeadamente

se existir ventilação eficaz e se for utilizado equipamento de protecção pessoal adequado. Todas as fórmulas à base de DCM devem ostentar, de maneira legível e indelével, a menção «Reservado a utilizações industriais e profissionais» (e mesmo assim, presumivelmente, apenas às devidamente autorizadas).

4.3 Nos doze meses seguintes à entrada em vigor da decisão não podem ser colocados no mercado para venda ao público em geral ou a profissionais novos decapantes à base de diclorometano. Passados mais doze meses, fica proibida a venda destes produtos a estes dois grupos.

4.4 A decisão entrará em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

4.5 A proposta é acompanhada de uma exposição de motivos e de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (relatório de avaliação do impacto). Há mais elementos disponíveis nas avaliações de impacto realizadas por consultores externos (RPA, TNO) a pedido da Comissão ou em relatórios sobre tópicos específicos (ETVAREAD, sobre a eficácia dos retardantes de vapor). Estes documentos foram analisados pelo comité científico pertinente (SCHER). Não existe um relatório formal de avaliação de riscos (RAR) na UE, na medida em que o diclorometano não foi definido como substância prioritária, apesar de já suscitar preocupação.

4.6 Alguns Estados-Membros da UE (e outras importantes economias e parceiros comerciais, como a Suíça e os Estados Unidos) realizaram igualmente estudos no intuito de apoiar determinadas posições — frequentemente bastante incompatíveis — regulamentares e políticas. As indústrias em causa geraram um manancial de dados sobre os eventuais riscos e benefícios comparativos de diferentes produtos e processos; sem surpresa, estes dados são igualmente contraditórios. Em 2004, durante a Semana Europeia da Segurança e da Saúde no Trabalho subordinada ao lema «Construir em Segurança», após uma conferência de peritos acolhida pelo Sindicato dos Pintores Dinamarqueses, foram recolhidos comentários de outros interessados. De acordo com a RPA, em Abril de 2007 o Secretariado Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC), a Federação Europeia dos Sindicatos das Minas, da Indústria Química e da Energia (EMCEF) e a Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) ainda não haviam emitido pareceres formais.

5. **Observações na generalidade**

5.1 O CESE reconhece as dificuldades enfrentadas pela Comissão ao propor uma alteração proporcionada e eficiente em termos de custos à Directiva 76/769/CEE no que respeita à utilização do diclorometano como solvente em decapantes. Houve relativamente poucos incidentes notificados e verificados. O número de incidentes notificado pode (ou não) ser inferior ao real. A legislação em vigor nem sempre foi cumprida — e, no que respeita à rotulagem, afigura-se inadequada. Existem produtos e processos alternativos, mas não foram avaliados e todos eles comportam riscos. Há boas razões para os Estados-Membros terem pontos de vista diferentes. Não há quaisquer garantias de que o resultado global seja favorável a qualquer dos grupos mais susceptíveis de serem afectados.

5.2 O CESE reconhece igualmente que, devido a óbvias limitações de tempo, esta é a última oportunidade de introduzir novas medidas ao abrigo da directiva supramencionada. Se não puder ser alcançada uma posição comum entre os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, e não for adoptada e aplicada a decisão proposta (ou uma variante da mesma), não haverá qualquer acção até o diclorometano ser avaliado em relação a todas as suas utilizações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

5.3 O CESE está firmemente persuadido de que tal demora é desnecessária e indesejável para a protecção do ambiente e da saúde de todos os utilizadores, dentro e fora do local de trabalho. O CESE lamenta ainda profundamente qualquer fractura do mercado interno resultante desta ou de qualquer outra situação. A necessidade de encontrar uma base de acordo deve ser evidente para todos os interessados. O objectivo deve ser a gestão de riscos, e não a substituição de um risco por outro.

5.4 A este propósito, o CEE sublinha que o diclorometano pode ser fabricado, armazenado, transportado e utilizado em segurança em sistemas fechados. O diclorometano não é inflamável e não contribui para a formação de ozono ao nível do solo. Contudo, em sistemas abertos, por exemplo, na decapagem, o diclorometano apresenta problemas óbvios devido à sua volatilidade (evapora-se rapidamente), à densidade do vapor resultante (que se acumula no ponto mais baixo ou nos locais em que a ventilação é inadequada) e ao seu comportamento como narcótico (induz a perda de consciência e a morte). Estas circunstâncias agravam o risco para as crianças. O diclorometano está ainda classificado como um agente cancerígeno de categoria 3, e é este risco potencial que domina a rotulagem de qualquer produto que contenha diclorometano.

5.5 A RPA e outros notaram que este facto induz em erro e não assegura uma protecção adequada dos utilizadores, dentro e fora do local de trabalho. A legislação em vigor, ou o Sistema Mundial Harmonizado de Classificação e Rotulagem das Nações Unidas, não prevêem frases R (risco) ou S (segurança) ou pictogramas que advirtam convenientemente contra a narcose (e o risco subsequente de morte) ou, o que é mais surpreendente, o grave risco que representa para as crianças (aplicável, naturalmente, a muitos produtos e processos utilizados por particulares nas suas residências).

5.6 A concentração no possível, mas até agora não comprovado, risco cancerígeno induz também em erro. O Comité Científico dos Riscos para a Saúde e o Ambiente (SCHER), no seu parecer sobre o relatório ETVAREAD sobre os retardantes de vapor notou que o mecanismo metabólico de um rato para o ponto terminal testado não corresponde ao humano, pelo que, com base nos elementos apresentados, é pouco provável que o diclorometano seja cancerígeno. Há poucos elementos baseados em utilizações efectivas. Ainda não foram divulgados os resultados de dois importantes estudos epidemiológicos de grupos expostos ao diclorometano nos Estados Unidos noutras indústrias. Os grupos estudados na UE podem ter estado expostos a outros agentes cancerígenos conhecidos, como o estireno. A RPA não apresentou, nesta rubrica, quaisquer provas de riscos reais decorrentes da exposição ao diclorometano utilizado em decapantes. Nestas circunstâncias a frase exigida, a R68 («possibilidade de efeitos irreversíveis»), não se afigura a mais útil.

5.7 Importa ainda notar que as estatísticas de incidentes apresentadas pela RPA para o período 1930-2007 demonstram claramente os perigos de uma importante sobreexposição ao diclorometano, normalmente devido a práticas de trabalho muito deficientes. Não foram recolhidos os dados correspondentes relativos a processos e produtos alternativos. É, no entanto, questionável a medida em que estes dados podem ser tornados extensíveis à utilização por «profissionais» e por particulares. A indicação de efeitos crónicos (a longo prazo) para a saúde nas utilizações industriais pode (ou não) indicar problemas em caso de exposição intensiva (a curto prazo) em utilizações domésticas; as estatísticas de acidentes, que é talvez do que se trata, são mais difíceis de quantificar.

5.8 Os estudos realçaram igualmente a inexistência de níveis de exposição laboral coerentes aplicáveis aos locais de trabalho europeus. Os limites para uma substância individual (diclorometano) variam consideravelmente entre Estados-Membros e entre substâncias (diclorometano *versus* ésteres dibásicos ou dimetilssulfóxido, por exemplo). Os fabricantes devem assumir a obrigação de zelar pelos seus trabalhadores; para o efeito, as entidades reguladoras devem definir um enquadramento regulamentar claro, coerente e alicerçado em dados concretos.

5.9 Neste contexto, o CESE tomou nota, nomeadamente, das normas técnicas para substâncias perigosas TRGS 612, aplicáveis às alternativas aos decapantes à base de diclorometano, emitidas pelo Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais alemão (BMAS), na sua versão de Fevereiro de 2006. Estas normas poderão constituir um modelo a seguir por outros para assegurar a segurança dos locais de trabalho e são bastante mais pormenorizadas do que a actual proposta da Comissão.

5.10 A hierarquia de perguntas a responder nas alíneas *a) uma substituição tornaria o seu processo mais seguro? b) se não, por que motivo? e c) tomou todas as medidas adequadas para tornar o seu local de trabalho seguro*? das normas supramencionadas deveria ser seguida na maior parte dos casos. Os riscos potenciais, bem como as vantagens, dos processos e produtos alternativos devem ser plenamente reconhecidos. Acima de tudo, deve ser feita uma estimativa dos resultados prováveis de qualquer decisão no sentido de retirar uma quantidade significativa de qualquer material de qualquer mercado; o que irão os utilizadores efectivamente fazer? Irá a sua escolha reforçar a sua segurança pessoal?

5.11 Citemos como exemplo um Estado-Membro que já proibiu a venda de produtos à base de diclorometano a utilizadores industriais e profissionais; a proibição incide nos produtos que contêm diclorometano e não no próprio diclorometano. Ora, misturando diclorometano com metanol no local de utilização é possível obter um decapante poderoso. Este produto é mais barato, mas não contém os agentes tensioactivos e os retardantes de vapor que aumentam a eficácia e a segurança do produto fabricado de acordo com a fórmula mais adequada. Estamos, pois, perante um resultado indesejável.

5.12 Conforme foi salientado pela RPA e pela Comissão, as distinções entre as diferentes categorias de utilizadores são difíceis de justificar ou de manter na vida real. A única verdadeira diferença é que as operações contínuas de decapagem, num mesmo local, com uma utilização intensiva, requerem grandes tanques abertos de agentes químicos para imersão dos produtos; as operações fora do local não requerem imersão e, por conseguinte, não utilizam grandes tanques abertos. As operações num único local estão cobertas por outras directivas, relativas, por exemplo, às emissões de solventes e à qualidade das águas residuais, que devem ser rigorosamente aplicadas; as operações fora do local dependem mais do cuidado e do bom senso de quem as executa. Quando existe uma entidade patronal, é a esta que incumbe a obrigação de zelo, devendo proporcionar aos trabalhadores em causa as melhores condições de trabalho possíveis.

5.13 Dentro da categoria «profissional» deve igualmente fazer-se uma distinção entre aqueles que trabalham permanentemente em operações de limpeza especializadas (por exemplo, remoção de grafitos, restauração de fachadas, comboios e aviões) e aqueles que necessitam ocasionalmente de realizar operações de decapagem (construtores, decoradores e «particulares») antes de se dedicarem a actividades mais rentáveis. As necessidades, aptidões e vulnerabilidades deste último grupo afiguram-se idênticas e devem ser tratadas de igual forma.

5.14 Por último, foi introduzida uma proposta no sentido de ministrar formação e conceder autorizações a determinados operadores, a título de derrogação susceptível de permitir um compromisso entre diferentes perspectivas. É, contudo, difícil equiparar a utilização de decapantes à base de diclorometano, por exemplo, à remoção de amianto ou à manipulação de resíduos nucleares, actividades para as quais é necessária autorização. Devido ao elevado custo de instalação e de acompanhamento de um sistema deste tipo, é difícil considerar que esta proposta vai ao encontro das necessidades seja de quem for.

6. **Observações na especialidade**

6.1 Face ao exposto, o CESE não considera a proposta em apreço proporcionada ou, por si só, susceptível de reduzir o número de incidentes, dentro ou fora do local de trabalho. Tendo em conta as importantes diferenças reais e políticas entre os Estados-Membros, devem ser consideradas e adoptadas sem demora outras abordagens.

6.2 Entre estas abordagens podem referir-se alterações na embalagem e na rotulagem de decapantes à base de diclorometano, a fim de minimizar o risco de acidentes e de realçar os perigos reais. As vendas a pessoas que não se dediquem permanentemente à decapagem, no local ou fora dele, independentemente de serem «profissionais» ou «particulares», devem ser limitadas a um litro por embalagem e por compra. As embalagens devem ter tampas de segurança para crianças, conforme definido nos regulamentos e directivas comunitárias em vigor ou entretanto adoptados e/ou nas normas EN-ISO 8317:2004 e 862:2005. Seriam igualmente úteis gargalos estreitos para limitar os derrames, embora a consequente necessidade de decantação prévia à utilização com pincel limite os seus efeitos. Os fabricantes devem procurar activamente sistemas de embalagem novos e mais seguros, se pretendem preservar a

viabilidade a longo prazo destes produtos. As vendas a granel a todos os outros utilizadores para utilização «industrial» ou «profissional» corrente devem ser feitas em quantidades iguais ou superiores a vinte litros. Os fabricantes e fornecedores devem reconhecer o seu dever de zelo nessas circunstâncias e certificar-se de que é fornecida informação suficiente e ministrada formação suficiente para garantir a utilização e eliminação seguras em quaisquer condições de utilização.

6.3 Devem ser desenvolvidos com urgência, e para completar os já utilizados, novos pictogramas e novas frases R e S para alertar para o efeito narcótico e para os perigos para as crianças. Para os decapantes à base de diclorometano (e para outros produtos com efeitos similares), a redacção adequada para todos os utilizadores deve ser algo como: «*Narcótico: elevadas concentrações provocam perda de consciência e morte;*» «*Não usar na presença de crianças ou de adultos vulneráveis;*» «*Não usar em espaços fechados: risco de asfixia por vapores pesados*». Os elementos disponíveis justificam estas frases, que respondem a necessidades reais. Estas frases não devem ficar perdidas entre uma série de advertências menos importantes. Uma advertência séria e um pictograma inequívoco sobre a necessidade de proteger as crianças deverá ser mais eficaz do que muitas e complexas advertências. Neste caso, a actual frase S2 («Manter fora do alcance das crianças») não é adequada.

6.4 Para melhorar a segurança no local de trabalho, é claramente necessário que haja, em toda a UE, um conjunto de limites de exposição laboral normalizados e internamente coerentes. Estes limites devem ser considerados um resultado útil do programa REACH nos próximos anos.

6.5 Boas práticas de trabalho, bem como a rigorosa observância de todos os controlos existentes, são obviamente essenciais para a gestão dos riscos, dentro e fora do local de trabalho. Os fabricantes e os retalhistas partilham a responsabilidade de prestar bons conselhos e de assegurar que as recomendações possam ser seguidas pelo público em geral e por outras pessoas que pontualmente utilizem materiais ou processos perigosos. Os conselhos e o equipamento de segurança devem ser promovidos com o mesmo entusiasmo e os mesmos incentivos que os materiais para que são necessários.

6.6 A abordagem adoptada no regulamento técnico para substâncias perigosas alemão TRGS 612 deve estar na base de controlos à escala comunitária. Se necessário, poderão ser acrescentadas orientações técnicas sobre ventilação ou tratamento de resíduos. As melhores práticas deverão ser divulgadas e partilhadas.

6.7 Os estudos em curso nos Estados Unidos sobre os efeitos de uma exposição prolongada ao diclorometano devem ser concluídos o mais depressa possível e os resultados apresentados ao SCHER para avaliação. Devem ser exploradas as oportunidades de identificar grupos válidos para estudo na Europa.

6.8 Deve igualmente proceder-se à avaliação sistemática dos riscos associados à decapagem, de modo a que todos os produtos e processos possam ser avaliados numa base comparável. Deste modo, será possível compreender melhor as características e os riscos do seu desempenho relativo, o que permitirá que os utilizadores façam escolhas mais informadas, dentro e fora do local de trabalho. Contudo, nenhuma destas propostas deve protelar a adopção das medidas de controlo acima referidas.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 as Directivas 68/151/CEE e 89/666/CEE, no que respeita às obrigações de publicação e tradução de certas formas de sociedades

COM(2008) 194 final — 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

Em 23 de Maio de 2008, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 68/151/CEE e 89/666/CEE do Conselho no que respeita no que respeita às obrigações de publicação e tradução de certas formas de sociedades

Em 21 de Abril de 2008, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 447.ª reunião plenária, realizada em 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral Edgardo Maria IOZIA e adoptou, por 72 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE aprova o conteúdo desta directiva e considera-a um passo em frente na estratégia de simplificação administrativa prevista na comunicação *Análise estratégica do programa Legislar Melhor na União Europeia*.

1.2 Vem isto no seguimento da opinião positiva expressa pelo Observatório do Mercado Único do CESE que, em inúmeros pareceres, apoiou as iniciativas de simplificação administrativa tomadas em matéria de direito das sociedades. Considera que, ao reduzirem os custos das empresas, estas iniciativas contribuem significativamente para a competitividade das empresas europeias, conquanto não lesem os interesses das outras partes envolvidas.

1.3 A proposta em apreço, que diz respeito às alterações às Directivas 68/151 CEE e 89/666/CEE (respectivamente primeira directiva e décima primeira directivas sobre direito das sociedades) visa simplificar e agilizar os encargos administrativos em áreas sensíveis como a obrigação de publicação e tradução de algumas formas de sociedade, que não raro estão sobrecarregadas de encargos desproporcionados e por vezes injustificados.

1.4 O CESE apoia as medidas propostas, realizadas graças a pequenas modificações do acervo comunitário e que, para além de reduzirem os encargos administrativos das empresas, como demonstra a análise de impacto, evitam que se erijam obstáculos injustificados à livre circulação de bens e serviços.

1.5 O CESE considera, pois, positivas estas medidas e junta-se ao Conselho para solicitar à Comissão novas medidas para diminuir os encargos igualmente injustificados ainda presentes em diversos sectores que, sem trazer valor acrescentado aos utilizadores, oneram as empresas e restringem a sua capacidade de responder aos desafios que a concorrência mundial coloca.

1.6 O CESE recomenda à Comissão que estimule os Estados-Membros a prosseguirem a simplificação administrativa das empresas, colocando na Internet todos os dados que carecem de publicação de acordo com a legislação vigente.

2. **Contexto**

2.1 A Comissão, após uma série de avaliações efectuadas em 2005, lançou um programa de simplificação legislativa para reduzir os custos e os encargos administrativos das empresas decorrentes da legislação vigente, por considerar que tais custos, inúteis, são um freio à actividade económica da Comunidade e prejudiciais à competitividade das empresas.

2.2 Em 14 de Novembro de 2006, a Comissão apresentou a comunicação, com um título sugestivo, *Legislar Melhor na Europa* ([1]) e o documento de trabalho *Quantificação dos custos administrativos e redução dos encargos administrativos na União Europeia* ([2]). Ambas as iniciativas põem em evidência que é necessário procurar vantagens para as empresas sempre que essa simplificação seja possível sem afectar os utilizadores dessas informações.

2.3 Esta orientação estratégica foi em seguida reforçada com um programa de acção para reduzir os custos administrativos ([3]), de Março de 2007, ainda não publicado no Jornal Oficial, que fixa o objectivo de reduzir em 25 % estes custos até 2012.

([1]) Análise estratégica do programa Legislar Melhor na União Europeia, COM(2006) 689 final, JO C 78 de 11.4.2007, p. 9.

([2]) Quantificação dos custos administrativos e redução dos encargos administrativos na União Europeia, COM(2006) 691 final.

([3]) Programa de acção para reduzir os custos administrativos na União Europeia, COM(2007) 23 final.

2.4 Em Março de 2007 foram adoptadas, pelo processo acelerado, algumas propostas que visam reduzir os encargos administrativos e, em 10 de Julho do mesmo ano, a Comissão apresentou uma comunicação sobre propostas de simplificação em matéria de direito das sociedades, contabilidade e auditoria interna ([4]).

2.5 Na reunião de 13 e 14 de Março de 2008, o Conselho Europeu convidou a Comissão a prosseguir esta mesma via avançando com novas propostas de redução ([5]).

2.6 Neste contexto se inscreve a proposta de directiva em apreço que diz respeito à obrigação de publicação e tradução de algumas formas de sociedade e prevê reduzir ou eliminar a obrigação das informações que não são de nenhuma utilidade para os utilizadores.

3. **Proposta da Comissão**

3.1 Segundo a Comissão, a directiva em apreço tem por objectivo reforçar a competitividade das empresas europeias reduzindo ou eliminando os encargos administrativos presentes nas disposições em vigor e que, além de não se coadunarem com as exigências dos utilizadores das informações, originam, ao invés, custos adicionais desnecessários para as empresas.

3.2 A proposta prevê a alteração das Directivas 68/151/CEE (primeira directiva) e 89/666/CEE (décima primeira) no que respeita às obrigações de publicação e tradução quando da constituição de certas formas de sociedades.

3.3 No atinente à primeira directiva, a proposta em apreço estabelece uma nova obrigação mínima em relação à actualmente prevista no n.º 4 do artigo 3.º da Directiva 68/151/CEE sobre o direito das sociedades. A alteração tem em vista eliminar algumas das actuais obrigações de publicar em boletins nacionais informações relativas à constituição de sociedades e à publicação das contas anuais que, de acordo com a legislação em vigor, devem ser publicadas todos os anos.

3.4 Esta simplificação em nada prejudica os utilizadores, sobretudo numa altura em que as informações sobre registo de comércio, cujo acesso os Estados-Membros devem disponibilizar, são acessíveis em linha, graças à utilização cada vez mais generalizada das ferramentas electrónicas.

3.5 Os Estados-Membros estão obrigados a facultar acesso electrónico às informações por ordem cronológica e podem prescrever obrigações suplementares, desde que estas não acarretam custos adicionais para as empresas.

3.6 No atinente à Directiva 89/666/CEE (décima primeira) sobre direitos das sociedades, a proposta modifica os trâmites actuais que impõem igualmente a uma sociedade que regista uma nova sucursal a tradução de todos os documentos que figuram no seu próprio dossiê.

3.7 O artigo 4.º da nova directiva torna necessária a publicação dos documentos numa língua oficial da Comunidade e entende ser suficiente que a mesma seja autenticada de acordo com um procedimento aceite pelas autoridades administrativas ou judiciais de qualquer Estado-Membro. Todos os Estados-Membros têm que aceitar esta atestação e não podem impor outras obrigações formais para além do previsto nos n.ºs 1 e 2, reduzindo assim ao mínimo necessário os custos de tradução e certificação.

3.8 A base jurídica da nova directiva não é alterada em relação às directivas precedentes, que continua a ser o n.º 2, alínea g) do artigo 44.º do Tratado, para além de que a Comissão entende que as alterações propostas se justificam e respeitam os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

3.9 A Comissão indica que as alterações previstas e as análises de impacto recolheram o assentimento de uma ampla representação das partes interessadas (110 oriundas de 22 Estados-Membros). Estes resultados positivos estão disponíveis no sítio Web da direcção-geral Mercado Interno e Serviços.

3.10 De acordo com os cálculos efectuados pela Comissão na análise de impacto, as economias realizadas deverão ascender a 410 milhões de euros por ano, no que respeita à publicação das contas anuais, e a cerca de 200 milhões de euros por ano, no que respeita às publicações de alterações nos registos. Calcula-se que se pouparão cerca de 22 milhões de euros em traduções e certificação.

4. **Observações na generalidade**

4.1 Em numerosos pareceres elaborados pelo Observatório do Mercado Único, o CESE apoiou sem reservas a simplificação administrativa no quadro da iniciativa *Análise estratégica do programa Legislar Melhor na União Europeia*.

4.2 Os pareceres do Comité apoiam plenamente este programa que contribui concretamente para melhorar a competitividade das empresas europeias, reduzindo os custos, desfasados e excessivos, que estas têm de suportar em matéria de direito das sociedades, sem que as medidas propostas ponham em perigo os interesses das outras partes interessadas.

([4]) Ambiente simplificado para as empresas em matéria de direito das sociedades comerciais, contabilidade e auditoria, COM(2007) 394 final, não publicada no Jornal Oficial.

([5]) Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 13 e 14 de Março de 2008, doc. 7652/ 08 CONCL 1.

4.3 O CESE sublinha que este programa, ao intervir em sectores sensíveis como o da obrigação de publicar e traduzir, diminui substancialmente os custos (como demonstra a análise de impacto) e aumenta a credibilidade da dimensão europeia, neutralizando, caso surjam, obstáculos artificiais e injustificados às regras da livre circulação de bens e serviços.

4.4 Regista que as iniciativas foram levadas a cabo depois de cuidadosamente avaliados os objectivo perseguidos, procurando respeitar os princípios fundamentais da subsidiariedade e da proporcionalidade, e depois de consultadas todas as partes interessadas.

4.5 O CESE aprova, pois, o conteúdo desta proposta que considera um passo apreciável de uma estratégia geral, e associa-se plenamente ao Conselho para solicitar à Comissão que intervenha noutros sectores e noutras matérias em que se revelam necessárias medidas de simplificação para reduzir os numerosos encargos que as empresas ainda suportam.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

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 as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que respeita a determinados requisitos de divulgação para as pequenas e médias sociedades e à obrigação de apresentar contas consolidadas

COM(2008) 195 final — 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

Em 23 de Maio de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 44.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que respeita a determinados requisitos de divulgação para as pequenas e médias sociedades e à obrigação de apresentar contas consolidadas

Em 21 de Abril de 2008, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos trabalhos do Comité sobre a matéria.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), e em conformidade com o artigo 20.º e com o n.º 1 do artigo 57.º do Regimento, **Cláudio Cappellini** como relator-geral e adoptou, por 59 votos a favor, 1 voto contra, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE aplaude o alargamento às médias empresas das isenções previstas para as pequenas empresas na Quarta Directiva relativa ao direito das sociedades, o que permite reduzir os requisitos de divulgação para essas empresas.

1.2 O CESE também louva as alterações propostas à Sétima Directiva, que clarificam a relação entre as regras consolidadas previstas nessa directiva e as Normas Internacionais de Relato Financeiro.

1.3 O CESE acolhe com especial agrado o facto de ter sido respeitado o objectivo de simplificar as normas em matéria de relato financeiro sem perda de informação para os destinatários da informação e sem prejuízo para as outras partes interessadas. A simplificação proposta corresponde às necessidades das PME e dos destinatários da informação contabilística.

1.4 Actualmente, há poucos estudos e dados fiáveis que permitam determinar as necessidades dos destinatários, que podem variar de um Estado-Membro para outro. Antes de introduzir novas alterações aos requisitos de relato financeiro para as PME conviria analisar a situação actual e conhecer as opções efectivamente preferidas ao abrigo das Quarta e Sétima Directivas. Esta análise deve abranger (a) quais as opções actuais mais usadas, (b) os motivos aduzidos pelos Estados-Membros para justificar essas opções e (c) o êxito dos Estados-Membros na persecução dos seus objectivos.

1.5 O CESE recomenda, por estas razões, que sejam efectuados estudos sobre esta matéria como base para propostas adequadas no futuro.

1.6 Os requisitos de divulgação da informação contabilística foram um dos primeiros domínios legislativos harmonizados a nível comunitário. O CESE recorda a importância central dessa harmonização para a concretização do mercado único e para a criação de condições equitativas na UE.

1.7 O comércio transfronteiras praticado pelas PME está a aumentar. Assim, torna-se cada vez mais premente fomentar a harmonização das regras em matéria de relato financeiro a fim de encorajar o crescimento desse comércio e a criação de condições equitativas para todos os intervenientes.

2. **Historial**

2.1 Nas suas conclusões, o Conselho Europeu de 8 e 9 de Março sublinhou que a redução dos encargos administrativos é importante para impulsionar a economia da Europa, especialmente devido aos benefícios potenciais que pode trazer para as PME.

2.2 Salientou que, para reduzir os encargos administrativos na UE, é necessário um importante esforço conjunto da União Europeia e dos Estados-Membros, pela simplificação das regras de contabilidade das médias e pequenas empresas. A base jurídica de tais medidas seria o n.º 1 do artigo 44.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia ([1]).

2.3 Os domínios da contabilidade e da auditoria foram considerados essenciais para reduzir os encargos administrativos das sociedades na Comunidade ([2]).

2.4 Foi dada especial atenção à simplificação das informações financeiras a apresentar pelas pequenas e médias empresas.

2.5 No passado, foram feitas algumas alterações para permitir às sociedades abrangidas pelo âmbito de aplicação das Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE utilizar métodos contabilísticos em conformidade com as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS).

2.6 Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade ([3]), as sociedades cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado de qualquer Estado-Membro, têm de apresentar contas consolidadas em conformidade com as IFRS e estão, assim, dispensadas da maioria dos requisitos das Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE. Contudo, essas directivas continuam a constituir a base para a contabilidade das pequenas e médias empresas na Comunidade.

2.7 As pequenas e médias empresas estão normalmente sujeitas às mesmas regras que as grandes sociedades, embora as suas necessidades específicas em matéria de contabilidade sejam raramente analisadas. Em especial, o número cada vez maior de requisitos de divulgação suscita a preocupação dessas empresas. O carácter extensivo das regras em matéria de apresentação de informação financeira representa um encargo financeiro, podendo prejudicar uma utilização eficiente de capital para fins produtivos.

2.8 A aplicação do Regulamento (CE) n.º 1606/2002 fez igualmente transparecer a necessidade de clarificar a relação entre as normas contabilísticas da Directiva 83/349/CEE e as IFRS.

2.9 Nos casos em que as despesas de estabelecimento podem ser tratadas como um activo do balanço, o n.º 2 do artigo 34.º da Directiva 78/660/CEE exige que essas despesas sejam comentadas no anexo.

2.10 As pequenas sociedades podem ser isentas deste requisito de divulgação em conformidade com o n.º 2 do artigo 44.º da mesma directiva. A fim de reduzir os encargos administrativos desnecessários, deve ser possível isentar igualmente as sociedades de dimensão média dessa obrigação.

2.11 A Directiva 78/660/CEE exige a divulgação da distribuição do volume de negócios por actividades e mercados geográficos. Este requisito aplica-se a todas as sociedades, mas as pequenas sociedades podem ser excluídas, em aplicação do n.º 2 do artigo 44.º da directiva. A fim de reduzir os encargos administrativos desnecessários, deve ser possível isentar igualmente as sociedades de dimensão média dessa obrigação.

2.12 A Directiva 83/349/CEE exige que as empresas-mãe elaborem contas consolidadas, mesmo que a sua única filial ou todas as filiais no seu conjunto não apresentem uma importância significativa, para efeitos do n.º 3 do artigo 16.º da Directiva 83/349/CEE. Por conseguinte, estas sociedades são abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1606/2002, devendo, assim, apresentar demonstrações financeiras consolidadas em conformidade com as IFRS. Este requisito é considerado extremamente oneroso quando uma empresa-mãe só possui filiais que não têm uma importância significativa.

2.13 Por conseguinte, deve ser possível dispensar uma empresa-mãe da obrigação de apresentar contas consolidadas, bem como um relatório anual consolidado, quando apenas possuir filiais sem uma importância significativa, individualmente ou em termos globais.

2.14 Uma vez que os objectivos da presente directiva, nomeadamente a redução dos encargos administrativos ligados a determinados requisitos de divulgação para as pequenas sociedades e a obrigação de elaborar contas consolidadas para

([1]) JO C 325, de 24.12.2002, p. 35.
([2]) *Projecto da UE relativo à medição de referência e à redução dos custos administrativos*, segundo relatório intercalar, 15 de Janeiro de 2008, página 37. O relatório final ainda não foi publicado (cf. nota 6 do COM(2008) 195 final).
([3]) JO L 243 de 11.9.2002, p. 1.

determinadas sociedades na Comunidade, não podem ser suficientemente atingidos a nível dos Estados-Membros, podendo, por conseguinte, por uma questão de dimensão e de efeitos da acção, ser melhor realizados a nível comunitário, a Comunidade pode adoptar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade previsto no artigo 5.º do Tratado.

2.15 De acordo com o princípio da proporcionalidade enunciado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para atingir esses objectivos.

2.16 Convém, consequentemente, alterar as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O objectivo da alteração à Directiva 78/660/CEE (Quarta Directiva relativa ao direito das sociedades) ([4]) é simplificar as informações financeiras a comunicar pelas médias empresas ([5]) e, a curto prazo, aliviá-las dos encargos financeiros. As alterações deverão conduzir a uma redução dos encargos administrativos sem perda de informação relevante.

3.2 O objectivo da alteração à Directiva 83/349/CEE (Sétima Directiva relativa ao direito das sociedades) ([6]) é clarificar a interacção entre as suas regras de consolidação e as Normas Internacionais de Relato Financeiro.

3.3 *Consultas e avaliação de impacto*

3.3.1 O debate sobre uma redução significativa dos encargos regulamentares sobre as PME ao abrigo das Quarta e Sétima Directivas relativas ao direito das sociedades foi lançado em boa hora pela Comissão, ao mesmo tempo que o processo de consulta e tendo em atenção o objectivo de garantir que as PME possam prosperar no mercado único. O problema dos encargos regulamentares deve-se invariavelmente ao facto de as regras serem concebidas para grandes empresas. Essas regras não são sempre relevantes para as PME e sujeitam-nas a encargos administrativos e financeiros muito elevados.

3.4 *Simplificação com base nas necessidades das PME e dos destinatários da informação financeira*

3.4.1 É importante que os debates examinem não só a simplificação mas também a pertinência das informações financeiras exigidas às PME (por oposição às grandes empresas). O debate sobre a simplificação tende a focar apenas os custos, ao passo que o debate sobre a pertinência se concentra nos benefícios da apresentação de informações financeiras, nos destinatários dessas informações e nas suas necessidades.

3.4.2 A simplificação da Directiva Contabilística deve basear-se nas necessidades reais das PME e dos destinatários da informação contabilística. Para que as informações financeiras sejam úteis e pertinentes, importa conhecer os destinatários e as suas necessidades e desenvolver um quadro comunitário de divulgação financeira para as PME. Os destinatários são múltiplos: instituições financeiras (para efeitos de classificação), as autoridades (fiscalidade e combate ao branqueamento de capitais), etc.

3.4.3 Cumpre igualmente recordar que as próprias PME se contam entre os principais destinatários da informação financeira, nomeadamente como fornecedores ou contratantes com outras PME em situações em que é determinante avaliar a sua credibilidade.

3.4.4 A simplificação das normas contabilísticas para as PME requer a realização de avaliações de impacto rigorosas que incluam uma estimação dos benefícios da divulgação de informações financeiras e dos seus encargos financeiros e administrativos. Essas avaliações de impacto devem reflectir as razões para a imposição dos requisitos e os interesses dos destinatários (transparência, etc.) que esses requisitos visam proteger.

3.5 *Harmonização com vista a criar condições equitativas na UE*

3.5.1 O comércio transfronteiras por parte das PME está a crescer ([7]) na UE. Assim, torna-se conveniente harmonizar os quadros e as regras de relato financeiro para (a) encorajar esse crescimento e (b) criar condições equitativas para todos. Isso pode levar a uma redução do número de modalidades e a uma harmonização acrescida, por exemplo no que toda à divulgação da informação financeira e ao acesso público a essa informação.

3.6 *Supressão das normas internacionais de contabilidade obrigatórias para as PME*

3.6.1 O Projecto PME do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (IASB) surge na sequência dos apelos das instâncias de normalização, dos contabilistas e de outros interessados a uma alternativa às IFRS. Embora originalmente hesitante quanto a esse projecto, o IASB entendeu que a maioria desses interessados reclamava uma intervenção e que apenas o IASB gozava da credibilidade e da autoridade necessárias para impor normas contabilísticas de qualidade e aplicáveis. O ponto de partida, contudo, foram as IFRS plenas, desenvolvidas para as empresas cotadas.

([4]) JO L 222 de 14.8.1978, p. 11. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 224 de 16.8.2006, p. 1).

([5]) Definições no artigo 27.º (sociedades de dimensão média) da Quarta Directiva relativa ao direito das sociedades.

([6]) JO L 193 de 18.7.1983, p. 1, directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/99/CE do Conselho (JO L 363 de 20.12.2006, p. 137).

([7]) Ver os pareceres do CESE sobre a importância do mercado interno:
— CESE 952/2006 sobre *Uma estratégia para a simplificação do quadro regulamentar* (INT/296), JO C 309 de 16.12.2006, p. 18.
— CESE 89/2007 sobre a *Análise do mercado único* (INT/332), JO C 93 de 27.4.2007, p. 25.
— CESE 1187/2008 sobre *Medidas políticas para as PME* (INT/390), ainda não publicado no Jornal Oficial.
— CESE 979/2008 sobre *Contratos públicos internacionais* (INT/394), ainda não publicado no Jornal Oficial.

3.6.2 As IFRS plenas haviam sido estabelecidas tendo em mente a divulgação de informações financeiras pelas empresas cotadas e os seus accionistas. Como anteriormente referido, no caso das PME essa divulgação é mais para uso interno ou informal (para fornecedores, partes contratantes, instituições financeiras, etc.) do que devido a uma obrigação jurídica ou outra de comunicar a informação a um número elevado de destinatários.

3.6.3 A aplicação obrigatória das IFRS ou de um conjunto distinto de novas regras baseadas nas aplicáveis às empresas cotadas acarretaria elevados encargos administrativos e financeiros para as PME que anulariam quaisquer vantagens que essa aplicação pudesse trazer. A relação estreita entre as contas anuais e as declarações fiscais também obrigaria as PME de diferentes Estados-Membros a fazer dois tipos de relatório financeiro, aumentando os encargos administrativos.

3.7 *Simplificação das directivas*

3.7.1 Para simplificar as opções aplicáveis às PME no âmbito das Directivas Contabilísticas em vigor, cumpre analisar como funcionam essas opções nos Estados-Membros antes de introduzir novas directivas. O CESE recomenda igualmente que seja aplicado sistematicamente, e a todos os níveis, o princípio «Only once» ([8]).

3.7.2 Antes de alterar as normas em matéria de divulgação da informação financeira para as PME haverá que examinar as opções efectivamente feitas ao abrigo das Quarta e Sétima Directivas. Este exame deve incluir (a) quais as opções usadas, (b) os motivos invocados pelos Estados-Membros para justificar as suas opções e (c) os resultados obtidos pelos Estados-Membros na prossecução dos seus objectivos.

3.7.3 Um dos maiores problemas da situação actual é que as decisões são impostas de cima, o que acarreta encargos administrativos para as PME e reduz a pertinência dos quadros e regras de divulgação financeira que se lhes aplicam. Qualquer futura revisão das regras em matéria de divulgação financeira na UE deve procurar solucionar este problema procurando definir as regras a partir da base. Dessa forma, as regras reflectiriam as necessidades das PME e dos outros interessados, como acima descrito.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([8]) Parecer do CESE sobre *As diferentes medidas políticas, para além de um financiamento adequado, susceptíveis de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento das PME* (parecer exploratório), INT/390. O princípio «Only once» significa que as empresas não devem ser obrigadas a fornecer novamente informações que as autoridades já tenham recebido por outra via a qualquer nível (comunitário, nacional, regional ou local).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às inscrições regulamentares dos veículos a motor de duas ou três rodas» (Versão codificada)

COM(2008) 318 final — 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

Em 18 de Junho de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«*Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às inscrições regulamentares dos veículos a motor de duas ou três rodas*» (Versão codificada)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008, (sessão de 17 de Setembro) decidiu por unanimidade, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 relativa ao banco do condutor dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada)

COM(2008) 351 final — 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

Em 7 de Julho de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«*Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao banco do condutor dos tractores agrícolas ou florestais de rodas*» (Versão codificada)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro de 2008), decidiu por unanimidade emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 em matéria de direito das sociedades relativa às sociedades de responsabilidade limitada com um único sócio (Versão codificada)

COM(2008) 344 final — 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

Em 7 de Julho de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 44.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de direito das sociedades relativa às sociedades de responsabilidade limitada com um único sócio. (Versão codificada)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 477.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro) decidiu, por unanimidade, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (CE) n.º …/… do Parlamento Europeu e do Conselho de […] relativo ao certificado complementar de protecção aos medicamentos» (versão codificada)

COM(2008) 369 final — 2008/0126 (COD)

(2009/C 77/11)

Em 7 de Julho de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«*Proposta de regulamento (CE) n.º…/… do Parlamento Europeu e do Conselho de […] relativo ao certificado complementar de protecção aos medicamentos*» (Versão codificada)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 477.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), decidiu por unanimidade emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis

COM(2008) 19 final — 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

Em 3 de Março de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º e do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«*Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização de energia proveniente de fontes renováveis*»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Lutz Ribbe.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 105 votos a favor, 38 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE congratula-se com os planos de combate às alterações climáticas adoptados pelo Conselho Europeu de 2007, os quais serão concretizados, entre outras medidas, com esta directiva.

1.2 O CESE dá o seu apoio expresso à opinião enunciada pela Comissão de que o pretendido desenvolvimento das energias renováveis, além de fazer sentido sob o ponto de vista da política climática, tem ou pode ter vantagens muito claras para a segurança do aprovisionamento energético, para o desenvolvimento regional e local, para o desenvolvimento rural, para as perspectivas de exportação e para as oportunidades de coesão social e emprego, principalmente no que respeita às pequenas e médias empresas e aos produtores independentes de electricidade.

1.3 Nessa medida, o CESE congratula-se com a proposta de directiva e a meta de 20 % para as energias renováveis. Considera que as energias renováveis representam não só um contributo para a protecção climática, mas constituem uma correcta estratégia de política energética que conduzirá a um aumento do nível de auto-suficiência energética e, portanto, a uma maior segurança de aprovisionamento.

1.4 O objectivo pretendido de uma «redução em 20 % do CO_2 até 2020», a concretizar através da aplicação de outras directivas ([1]), e a meta de «20 % de energia final a partir de energias renováveis», que é objecto de análise da proposta de directiva em apreço, estão estreitamente relacionadas e complementam-se. No entanto, há que analisá-las separadamente, tanto mais que algumas das energias renováveis nem sempre têm necessariamente efeitos positivos nítidos em termos de política climática (ver ponto 6 «Agro-combustíveis»).

1.5 Uma vez que o desenvolvimento, reconhecidamente necessário, do nosso sistema energético trará consigo elevados custos de investimento, haverá que conceder aos Estados-Membros grande margem de flexibilidade, para que estes possam sempre tomar iniciativas sempre que seja possível obter o máximo benefício com o mínimo custo, sendo este objectivo avaliado em termos de atenuação das alterações climáticas e de criação de emprego.

1.6 O CESE deixa claro que está empenhado na consecução do objectivo do desenvolvimento das energias renováveis e afirma que tem consciência de que a médio e longo prazos, para atingir as ambiciosas metas do Conselho (menos 60 — 80 % de CO_2 e aumento da auto-suficiência energética), vai ser necessário atingir uma quota muito mais elevada do que os 20 % aconselhados até ao ano 2020.

1.7 O CESE constata que o compromisso estratégico com a substituição parcial do gasóleo e da gasolina por agro-combustíveis é uma das medidas menos eficazes e mais dispendiosas de combate às alterações climáticas e constitui actualmente um enorme erro na afectação de recursos financeiros. Não compreende o CESE por que razão precisamente as medidas mais dispendiosas haveriam de beneficiar de uma promoção política mais intensa, tanto mais quanto é certo que um sem-número de questões ambientais e sociais, além das questões económicas, permanecem absolutamente sem resposta (ver ponto 6). Rejeita, nesta perspectiva, a meta separada de 10 % para os agro-combustíveis.

1.8 Saúda-se o facto de a UE ter a intenção de definir critérios de sustentabilidade para os agro-combustíveis. No entanto, os critérios ambientais formulados na proposta não vão suficientemente longe, faltando, por outro lado, alusão às questões sociais, de modo que, neste ponto, a proposta de directiva é de todo insuficiente ([2]).

2. **Introdução**

2.1 A directiva pretende fixar metas vinculativas para o desenvolvimento das energias renováveis. Tem-se em vista, para o ano 2020, uma quota global de 20 % do consumo energético

([1]) Ver ponto 3.5.

([2]) Nos seus pareceres sobre o «Relatório sobre os progressos em biocombustíveis», TEN/286 — CESE 1449/2007 (JO C 44 de 16.2.2008, p. 34), e sobre a «Redução das emissões de gases com efeito de estufa — transportes rodoviários», NAT/354 — CESE 1454/2007, o CESE já salientara a necessidade de critérios de sustentabilidade ecológicos e sociais aplicáveis aos agro-combustíveis.

final à escala da UE, acompanhada de uma quota vinculativa mínima ([3]), para cada Estado-Membro, de 10 % de biocombustíveis nos transportes ([4]).

2.2 A meta europeia de 20 % será alcançada pela aplicação de metas individuais nacionais a definir vinculativamente, e que se encontram enunciadas na Parte A do Anexo I. Os Estados-Membros fixarão, em planos de acção nacionais, metas sectoriais para a electricidade, para o aquecimento/refrigeração e para os transportes/agro-combustíveis, e descreverão igualmente as providências que entendam tomar com vista à realização das metas.

2.3 A directiva decorre das decisões da Cimeira Europeia da Primavera de 2007 e é justificada, na exposição de motivos, com a necessidade de combater as alterações climáticas pelo recurso a energias renováveis. No entanto, reconhece-se ao mesmo tempo que, precisamente, «*o sector das energias renováveis (se) destaca pela sua capacidade de […] explorar fontes de energia locais e descentralizadas e incentivar indústrias de alta tecnologia de primeiro plano mundial*».

2.4 Segundo a Comissão, as fontes de energia renováveis «*são em grande parte endógenas, não se baseiam na futura disponibilidade das fontes de energia convencionais e a sua natureza predominantemente descentralizada torna a nossa economia menos vulnerável à volatilidade do aprovisionamento energético*». Assim, a segurança do aprovisionamento constitui, a par da protecção do clima, do desenvolvimento em matéria de inovação e do desenvolvimento económico, outro e importante motivo entre os invocados pela Comissão.

2.5 A Comissão argumenta que «*o desenvolvimento de um mercado das fontes e tecnologias de energias renováveis exerce também um impacto positivo evidente na segurança do aprovisionamento energético, nas oportunidades de desenvolvimento regional e local, no desenvolvimento rural, nas perspectivas de exportação, nas oportunidades de coesão social e emprego, principalmente no que respeita às pequenas e médias empresas e aos produtores independentes de electricidade*».

2.6 A directiva não se limita a fixar as metas quantitativas referidas, pois regulamenta também, entre outras matérias,

— o método de cálculo da quota de energia proveniente de fontes renováveis (art. 5.º), inclusive a questão das importações,

— as garantias de origem (art. 6.º — art. 10.º),

— o acesso à rede eléctrica (art. 14.º),

— os critérios de sustentabilidade ambiental dos agro-combustíveis e a sua relevância para o clima (arts. 15.º e segs.),

— as condições-quadro dos sistemas nacionais de apoio, para prevenção de distorções da concorrência.

2.7 Com a adopção da nova directiva, será revogada a Directiva 2001/77/CE relativa à promoção da produção de electricidade proveniente de fontes renováveis no mercado único de electricidade, com a meta até agora em vigor de «*uma quota de electricidade proveniente de fontes renováveis de 21 % do consumo global de electricidade até 2010*», bem como a Directiva 2003/30/CE relativa à promoção da utilização de agro-combustíveis ou outros combustíveis renováveis nos transportes, nos termos da qual deveria ser alcançada, até 2010, uma quota de 5,75 %.

3. **Observações gerais sobre os objectivos de enquadramento e os objectivos de política climática da directiva**

3.1 O Conselho Europeu de 2007 «*reafirmou que a obrigação absoluta de redução de emissões deve constituir a espinha dorsal de um mercado global de carbono. que os países desenvolvidos devem continuar a liderar este processo, comprometendo-se colectivamente a reduzir até 2020 as suas emissões de gases com efeito de estufa na ordem dos 30 %, em relação a 1990, No entanto, deveriam também visar a meta de, conjuntamente, reduzirem as suas emissões, até 2050, em 60 a 80 % em comparação com 1990*».

3.2 A proposta de directiva é um elemento essencial do processo de aplicação desta decisão. O CESE saudou as decisões do Conselho Europeu sobre política climática e sublinhou, a propósito delas, que deve ser conferida a mais alta prioridade à economia e à eficiência energéticas. O desenvolvimento maciço das energias renováveis é uma inevitabilidade. Não é apenas a política climática que o impõe: só por si, a previsível escassez de recursos fósseis bastaria para tornar este desenvolvimento necessário a médio e longo prazos. Os rápidos aumentos de preços das energias fósseis, que se verificam actualmente, vão contribuir para que as energias renováveis se tornem mais rapidamente rentáveis do ponto de vista económico.

3.3 O CESE acolhe com extrema satisfação o facto de, na exposição de motivos, a Comissão não considerar apenas aspectos climáticos, atribuindo importância central às questões da segurança do aprovisionamento e dos postos de trabalho, sublinhando reiteradamente como as estruturas descentralizadas de aprovisionamento energético podem ser importantes, por exemplo, para o potencial das economias regionais e para os espaços rurais (pontos 2.4 e 2.5). O CESE tem exactamente o mesmo entendimento. Considera, porém, absolutamente necessário que as diversas estratégias para as energias renováveis sejam analisadas, precisamente em relação a estes aspectos, de modo muito mais diferenciado do que o praticado até à data.

3.4 O CESE partilha da opinião da Comissão de que o papel de liderança da Europa no desenvolvimento e aplicação prática das energias renováveis, além de ser positivo do ponto de vista da política climática, proporciona e perspectiva vantagens competitivas à Europa, enquanto localização de actividade económica. A proposta de directiva constitui um sinal claro em termos de política energética, ambiental e industrial; sinal de que, na perspectiva das próximas negociações internacionais sobre o clima, se dirige também à comunidade mundial de Estados.

([3]) Na proposta de directiva usa-se oficialmente o termo «biocombustíveis». O CESE, em vários pareceres, indicou diversos problemas ambientais que resultam desses «bio»-combustíveis. Como o prefixo «bio» sugere que se trata de produtos ecologicamente inócuos (cf. agricultura «bio»lógica), o CESE prefere usar, no seu parecer, em vez do termo «biocombustível», o termo mais neutro «agro-combustível».

([4]) Na proposta de directiva propõe-se «[…] que cada Estado-Membro atinja pelo menos uma quota de 10 % de energias renováveis (sobretudo biocombustíveis) no sector dos transportes até 2020 […]».

3.5 A «repartição de encargos», isto é, as contribuições nacionais para a meta europeia de redução de 20 % de CO_2 no total, encontram-se definidas na Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 20020 (COM(2008) 17 final) e na Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da Comunidade (COM(2008) 16 final).

3.6 O CESE considera que a norma de 20 % de energias renováveis até 2020 é adequada como estratégia política e que é também técnica e economicamente exequível. Deste modo torna-se visível que se está a entrar numa política energética «pós-fóssil». Entende igualmente que é possível alcançar as metas individuais nacionais, tanto mais que os Estados-Membros têm ao seu dispor uma série de possibilidades flexíveis (aquisição, participação em projectos, etc.). É claro que a reconversão do sistema energético não poderá ser feita a custo zero, nem sem mudanças estruturais. É necessário investir não só em instalações de produção de energia eléctrica a partir de fontes de energia renováveis, mas também em tecnologias e capacidades de armazenamento de energia para compensar variações na produção de energia eléctrica devido a ventos ou radiações solares insuficientes, bem como no desenvolvimento de condutas internacionais de electricidade na UE. Se nos concentrarmos exclusivamente na produção de energia, não alcançaremos os objectivos que nos propusemos.

3.7 Assim, por exemplo, na Alemanha a produção de electricidade a partir de energias renováveis está a ser promovida com base na chamada «Lei de alimentação das redes de abastecimento» [*Einspeisungsgesetz*], situando-se, de momento, a quota de eco-electricidade em 15 %; os custos adicionais, que são cobertos pelo aumento dos preços cobrados aos consumidores de electricidade, são de aproximadamente 3,5 mil milhões de EUR por ano. Observe-se, porém, que este cômputo não considera o benefício económico sob a forma de novos postos de trabalho, de prevenção de danos ambientais ou de aumento das receitas fiscais.

3.8 Para reduzir ao mínimo os custos de consecução das metas, prevê-se na directiva que as metas nacionais possam também ser alcançadas mediante apoio a medidas de desenvolvimento das energias renováveis a partir de outros Estados. Admite-se igualmente a possibilidade de importação — com garantia de origem — de electricidade produzida a partir de energias renováveis. O CESE considera que isto é, em princípio, correcto. Mas secunda a pretensão dos Estados-Membros de sujeitar as transacções a autorização, a fim de se evitar que o financiamento do apoio às energias renováveis por um Estado ([5]) venha a ser aproveitado para obter reduções de custos em outro Estado.

4. **Limitação da flexibilidade no desenvolvimento das energias renováveis**

4.1 O CESE considera correcto o método, adoptado pela Comissão, de fixar uma meta global, em vez de três metas individualizadas e distintas para os três sectores em que as energias renováveis terão um papel a desempenhar (o da electricidade, o do aquecimento e refrigeração e o dos transportes). Desse modo, deixa-se ao critério dos Estados-Membros a maneira como hão-de articular as medidas a tomar para cada um dos três sectores, com o fim de atingir as metas nacionais globais.

4.2 Não obstante, essa flexibilidade é profundamente prejudicada ao pretender-se estabelecer, para um único subsector de um dos três sectores — para a substituição do gasóleo e da gasolina nos transportes — uma meta vinculativa própria.

5. **O papel específico dos agro-combustíveis na proposta de directiva**

5.1 A Comissão atribui, deste modo, um importante papel aos agro-combustíveis.

5.2 Em muitos estudos sobre agro-combustíveis publicados nos últimos meses, tem sido lançada a advertência de que a biomassa, ao contrário da energia solar, é um recurso limitado e que relativamente a ela se produzirão forçosamente situações de concorrência nos solos com a produção de alimentos. Que dimensão terão essas situações de concorrência, é uma questão que ainda está a ser debatida. É necessário portanto — antes de a acção política imprimir rumos — que haja uma reflexão estratégica muito precisa sobre quais os domínios de aplicação e quais as formas em que as energias renováveis serão mais convenientemente utilizadas. E essa reflexão terá de incluir avaliações de impacto muito precisas.

5.3 O conselho científico do Ministério da Agricultura alemão, em recomendação sobre o uso da biomassa na produção de energia, publicada em Novembro de 2007, entende que, a longo prazo, a energia solar e a energia eólica assumirão o papel predominante nas energias renováveis, entre outras razões porque, relativamente a elas, o potencial disponível é muito maior do que relativamente à biomassa. O conselho enumera três factores relevantes:

a) Na produção de energia solar podem ser usados solos em que não há concorrência com a produção de biomassa destinada ao sector alimentar; acresce que, por unidade de solo, podem ser obtidas produções de energia muito superiores às que são possíveis na bioenergia.

b) A escassez mundial de solos aráveis determina que, em contexto de aumento dos preços do petróleo, aumentem também os preços das bioenergias; em consequência disso, aumenta também o nível global dos preços agrícolas. Aumentam igualmente os preços das matérias-primas utilizadas nas centrais de bioenergia, e os preços superiores do petróleo, do carvão e do gás tornam plenamente rentável a energia solar.

c) Em condições de escassez de solos aráveis, a expansão da bioenergia em grandes superfícies leva, necessariamente, ou ao cultivo de solos até agora não explorados pela agricultura (desbravamento, desflorestação), ou à intensificação da exploração. Esta situação causa mais emissões de CO_2 e N_2O, e, como efeito final, a expansão da produção de bioenergia em solos aráveis pode até vir a ser contraproducente para a protecção do clima.

([5]) Ou pelos consumidores desse Estado.

5.4 Sendo escassos os recursos naturais existentes, e uma vez que a transição para novas estruturas de aprovisionamento energético, renováveis e o mais possível descentralizadas, implica investimentos comparativamente elevados, é imperativo que se dê especial atenção ao princípio da concentração dos recursos financeiros nas estratégias de protecção do clima que prometam maior eficiência.

5.5 Entretanto, ao nível da UE, algumas das linhas de bioenergia que se conhecem, parte das quais está a receber apoio estatal — a saber, os agro-combustíveis e a produção de biogás a partir do milho — estão associadas a custos de redução de emissões de CO_2 ([6]) muito elevados (de 150 a mais de 300 EUR/t CO_2).

5.6 Outras linhas de bioenergia, por exemplo a produção de biogás a partir de chorume (sobretudo quando associada a uma central de cogeração), a produção combinada de electricidade e calor a partir de briquetes de madeira (de resíduos florestais ou de plantações de curta duração) e ainda a co-incineração de briquetes de madeira em grandes centrais já existentes têm custos de redução de emissões de apenas 50 euros/t CO_2 ([7]).

5.7 O Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia concluiu que o efeito de redução de emissão de gases com efeito de estufa por hectare é muito superior quando se utiliza a biomassa para a produção de electricidade, em vez de a aplicar na produção de agro-combustíveis líquidos ([8]). Os geradores a biomassa modernos são quase tão eficientes como as centrais que operam com combustíveis fósseis, de modo que na produção de calor e electricidade 1 megajoule (MJ) de biomassa substitui cerca de 0,95 MJ de energia fóssil. A eficiência energética na transformação de biomassa em combustível líquido para fins de tráfego situa-se em regra apenas nos 30-40 %. Assim, nos transportes, 1 MJ de biomassa substitui apenas aproximadamente 0,35 a 0,45 MJ de petróleo bruto.

5.8 Com a produção de agro-combustíveis, pode-se obter um efeito de redução de CO_2 de cerca de 3t CO_2/ha, ao passo que as linhas de bioenergia descritas no ponto 5.6 permitem obter mais de 12t CO_2/ha.

5.9 Em face do exposto, o CESE interroga-se sobre as razões pelas quais a Comissão pretende explicitamente fixar uma meta de 10 % para os agro-combustíveis, e recorda que o Conselho Europeu da Primavera declarou que essa meta deve ser alcançada «com eficiência de custos» e satisfazendo três pressupostos, a saber:

— que a produção tenha lugar de modo sustentável;

— que sejam disponibilizados comercialmente agro-combustíveis de segunda geração;

— que a Directiva 98/70/CE relativa à qualidade dos combustíveis gasóleo e gasolina seja alterada.

5.10 Relativamente à sustentabilidade, há mais perguntas do que respostas (ver também o ponto 9) e os agro-combustíveis de «segunda geração» ainda não estão disponíveis. Não estão, pois, satisfeitos pelo menos dois dos três critérios enumerados pelo Conselho Europeu, o que não obsta, no entanto, a que a Comissão pretenda fixar a meta dos 10 %.

5.11 A Comissão fundamenta essa proposta com o argumento, entre outros, de que os transportes apresentam, em relação a outros sectores da actividade económica, o incremento mais rápido de emissões de gases com efeito de estufa, e de que os agro-combustíveis são de momento mais dispendiosos «*do que outras formas de energias renováveis, o que pode significar que os mesmos dificilmente seriam desenvolvidos se tal não fosse especificamente exigido*».

5.12 O CESE não pode secundar esta argumentação. Veja-se porquê:

5.12.1 É verdade que, nos transportes, as emissões de gases com efeito de estufa estão a sair fora de controlo. Mas o problema, no entender do CESE, não se resolve com valores-limite de emissão de gases mais severos e com a substituição de 10 % do gasóleo e da gasolina, medidas que não poderão sequer compensar o aumento do impacto dos transportes no nosso meio ambiente nos próximos anos.

5.12.2 A comissão parlamentar tem repetidamente advertido que este problema deve ser enfrentado com uma política de redução do tráfego e com uma mudança do complexo modal para modos de transporte mais favoráveis ao meio ambiente, tais como o caminho-de-ferro, os transportes públicos e as embarcações.

5.12.3 Tecnicamente, o CESE não vê no motor de combustão o futuro do tráfego individual motorizado, mas sim nos propulsores eléctricos alimentados por energias renováveis. Segundo cálculo da EMPA ([9]), para 10 000 quilómetros de percurso de um veículo VW-Golf, seria necessário plantar colza para agro-gasóleo numa superfície arável de 2 062 metros quadrados. Em contrapartida, painéis solares ocupariam, para produzir a energia requerida pelos mesmos 10 000 quilómetros, 37 metros quadrados de solo por ano — cerca de um sexagésimo apenas da superfície do campo de colza.

5.12.4 A imposição estratégica da substituição de gasóleo e gasolina por agro-combustíveis é, portanto, uma das medidas de protecção climática menos eficazes e mais dispendiosas, constituindo um erro crasso de afectação de recursos. Escapa à compreensão do CESE, por que razão as medidas mais dispendiosas haveriam precisamente de ser as mais intensamente apoiadas pela acção política, para mais estando ainda sem resposta, além das questões económicas, um sem-número de questões ambientais e sociais.

([6]) Quando aqui se fala de custos de redução de CO_2, entenda-se CO_2 (dióxido de carbono equivalente).

([7]) Fonte: «*Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung — Empfehlungen an die Politik*» (Aproveitamento da biomassa com vista à obtenção de energia — Recomendações ao sector político), do conselho científico do Ministério alemão da Agricultura, Alimentação e Protecção dos Consumidores, aprovado em Novembro de 2007.

([8]) Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia: «*Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations*», 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (disponível apenas em inglês).

([9]) EMPA é um instituto de investigação de materiais e tecnologia, que faz parte do Instituto Superior Técnico de Zurique (ETH). Fonte: «*Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen*», Relatório final, Abril de 2007, realizado a pedido do Serviço Federal para a Energia, do Serviço Federal para o Ambiente e do Serviço Federal para a Agricultura, EMPA, Unidade Tecnologia e Sociedade, St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischier, M. Lehmann, P. Wäger; este relatório pode ser descarregado do sítio: http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf

5.12.5 O CESE não partilha, pois, da opinião da Comissão de que a «[…]*a utilização crescente de biocombustíveis nos transportes é um dos instrumentos mais eficazes*» para enfrentar os desafios.

5.13 Se se tiver presente que a Comissão pretende autorizar os agro-combustíveis quando estes produzam pelo menos 35 % de redução de emissões de gases com efeito de estufa — por comparação com os combustíveis elaborados a partir de óleos fósseis — concluir-se-á que a meta de 10 % determinará uma redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do tráfego motorizado — com níveis de tráfego constantes — de não mais de 3,5 %, valor que não tem proporção alguma com o dispêndio financeiro e com os riscos associados a esta medida. Dado que os transportes são responsáveis por cerca de um quarto do total dos gases que provocam o efeito de estufa, está-se a falar de um potencial de redução das emissões totais de 1 % das emissões que provocam o efeito de estufa! Este valor revela-se totalmente desproporcionado em relação aos custos financeiros e aos riscos conexos.

5.14 Ainda quando se quisesse entender que aplicar agro-combustíveis nos transportes constitui uma utilização racional da biomassa, haveria que atender à eficiência absoluta. Ora, o anexo VII da directiva torna claro que a transformação da biomassa em éster ou etanol não é uma estratégia correcta. Com efeito, toda a transformação molecular (industrial) implica dispêndio, e consequentemente perdas de energia. Seria mais racional que a biomassa obtida fosse utilizada directamente, sem transformação químico-industrial.

5.15 Que essa utilização directa é tecnicamente possível, demonstram-no alguns fabricantes de tractores, que estão já a oferecer no mercado motores que funcionam com óleo vegetal puro.

5.16 O anexo VII da directiva evidencia que com esta tecnologia podem ser obtidas as maiores reduções de emissão de gases com efeito de estufa. Em comparação com os combustíveis provenientes do petróleo fóssil, o óleo de colza puro possibilita uma economia média de gases com efeito de estufa na ordem dos 55 %, o agro-gasóleo elaborado a partir de colza permite apenas uma economia de 36 %, e para o etanol à base de cereais, a economia é de 0 %. Para o CESE é incompreensível que a Comissão não apresente explicitamente esta via como especialmente adequada, tanto mais quanto é certo que, desse modo, poderiam também surgir mais facilmente estruturas descentralizadas de aprovisionamento de energia — e com estas estruturas, criação de emprego na agricultura e no espaço rural.

5.17 No entender do CESE seria, por exemplo, uma boa estratégia promover a utilização de óleos vegetais puros, que podem ser obtidos, designadamente, em culturas mistas compatíveis com o ambiente natural, empregando-os tanto na própria agricultura como, por exemplo, em veículos municipais ou em embarcações ([10]). Os agricultores poderiam assim ser associados de modo directo ao desenvolvimento de circuitos energéticos regionais e retirar deles proventos imediatos. Pelo contrário, no quadro da estratégia para os agro-combustíveis, os agricultores tornar-se-ão meros produtores de matérias-primas para a indústria dos óleos minerais, ao menor custo possível — se é que alguma vez chegará a ser utilizada alguma matéria-prima de produção europeia.

([10]) Veja-se também o parecer sobre «Fontes de energia renováveis» (TEN/211 — CESE 1502/2005, de 15 de Dezembro de 2005, relatora: Ulla Sirkeinen, ponto 3.3.1).

6. **Observações sobre o argumento da segurança do aprovisionamento**

6.1 A Comissão presume que grande parte da biomassa requerida para os agro-combustíveis venha a ser cultivada fora da UE, em regiões climaticamente mais favoráveis. Mas a substituição de importações de petróleo por importações de biomassa não significa redução alguma, sendo meramente uma diversificação das dependências de importações.

6.2 Não pode seriamente constituir finalidade de uma nova política de energia da UE a substituição de uma dependência por outra.

6.3 Pelo contrário: prioritariamente, importa colocar no centro da nova estratégia de energias renováveis as fontes que tenham de facto natureza descentralizada, locais ou regionais. As bioenergias também podem ter um papel nesse contexto, mas não aquele que, na estratégia para os agro-combustíveis em análise, lhe foi conferido.

7. **Emprego**

7.1 A Comissão afirma que as energias de fontes renováveis são «*um substituto imediato das energias convencionais e são fornecidas através da mesma infra-estrutura e dos mesmos sistemas logísticos*». Esta asserção é, no entender do CESE, uma falácia: as energias renováveis provenientes de estruturas descentralizadas diferem em boa parte diametralmente das energias «tradicionais», que provêm sobretudo de grandes estruturas com organização centralizada.

7.2 Estratégias de agro-combustíveis que se baseiem em importações de energia e na combinação com gasóleo e gasolina servirão as estruturas «tradicionai»s — entenda-se: organizadas centralizadamente — dos consórcios petrolíferos que actuam à escala global. Reforçarão, pois, as estruturas de produção e distribuição desses consórcios, o que é inteiramente no interesse da indústria petrolífera. Mas dificilmente criarão novos postos de trabalho na Europa ([11]).

7.3 Se, pelo contrário, se apostar na utilização energeticamente mais eficiente, para produzir electricidade ou calor, de materiais como, por exemplo, os briquetes de madeira, ou os óleos vegetais puros de cultivo regional, ou ainda no aprovisionamento com biogás de veículos motorizados ou de regiões sem rede de gás natural, nas tecnologias de energia solar descentralizadas, etc., serão possíveis novos canais de produção e exploração, susceptíveis de organização ao nível regional, e promissores de grandes potenciais de criação de emprego.

7.4 Na heliotermia e na utilização descentralizada das fontes fotovoltaicas, os consumidores de energia satisfazem por si próprios grande parte das suas necessidades, o que é mais uma prova de que o aprovisionamento com base em energias renováveis pode ser organizado de modo muito diferente da actual estrutura de aprovisionamento energético.

([11]) Veja-se também o estudo já citado do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia: «*Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations*», 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (disponível apenas em inglês).

7.5 Outras providências ainda, por exemplo, para incremento da eficiência e da economia energética, poderão, logo na fase da construção, criar centenas de milhares de postos de trabalho em pequenas e médias empresas. São exemplos ilustrativos, o isolamento de edifícios, a instalação de equipamentos de energia solar e eólica e a construção de centrais de biogás. Cabe à programação política velar por que sejam explorados precisamente esses potenciais: a estratégia de agro-combustíveis, prevista na directiva, não é o caminho mais eficiente.

7.6 Significa isto que também no que respeita à questão do emprego é urgentemente necessária análise muito precisa, e muito mais diferenciada, das diversas energias renováveis. E em verdade, se as energias renováveis podem incentivar e sustentar estruturas económicas regionais, também poderiam, por outro lado, contribuir para reforçar as grandes estruturas centrais.

7.7 O mesmo se aplica, de resto, aos países em que seja cultivada a biomassa destinada aos agro-combustíveis. Em documento de trabalho com o título «*Entwicklungspolitische Positionierung zu Agrartreibstoffen*» (Teses de política de desenvolvimento sobre agro-combustíveis), de Março de 2008, o Ministério federal alemão responsável pelo auxílio ao desenvolvimento chegou à conclusão de que a estratégia de produção maciça de biomassa, orientada para a exportação, como reacção ao grande aumento de procura por parte dos países industrializados, traz consigo grandes riscos para o desenvolvimento económico, ambiental e social dos países em vias de desenvolvimento e não cria emprego, ao passo que a biomassa para aprovisionamento energético descentralizado e com inclusão da produção dos pequenos agricultores merece em geral uma apreciação positiva.

8. **Observações sobre os critérios de sustentabilidade**

8.1 O CESE regista com satisfação que esteja nos planos da Comissão estabelecer critérios de sustentabilidade também para a produção de agro-combustíveis. É um importante passo em frente. O CESE entende, no entanto, que a proposta apresentada é em absoluto insuficiente.

8.2 A própria Comissão sublinha reiteradamente a importância que assume, na política de sustentabilidade, o equilíbrio entre os pilares económico, ambiental e social. O facto de os critérios omitirem totalmente as questões sociais é, por si só, suficiente para que o CESE considere que a proposta de directiva não constitui de modo algum a concretização de uma estratégia e de critérios de sustentabilidade bem pensados para os agro-combustíveis. Neste ponto, a proposta tem de ser totalmente revista.

8.3 No entender do CESE, seria importante que nessa revisão, devido às modificações indirectas da afectação dos solos, fossem elaborados critérios ambientais e sociais eficazes não apenas para os agro-combustíveis, mas para todos os produtos agrícolas de importação, inclusive para os alimentos para animais.

8.4 É igualmente ilusório supor que, com a fixação de uma data limite (neste caso, Janeiro de 2008), se possa evitar que solos de floresta virgem ou de turfa, por exemplo, sejam utilizados para a produção de agro-combustíveis. Tal apenas seria possível com um sistema de cadastro e um sistema de administração e vigilância em bom funcionamento. Nenhuma destas componentes — como a experiência demonstra — existe na maioria dos países emergentes e dos países de desenvolvimento.

8.5 O CESE considera insuficientes, para preservar a diversidade biológica e para evitar que sejam utilizados solos com grande teor de carbono, os critérios enumerados nos n.os 3 e 4 do artigo 15.º. Para a preservação da diversidade biológica, há muito mais solos que são importantes além dos referidos nas alíneas *a)* a *c)* do n.º 3. O mesmo se aplica, no respeitante ao teor de carbono, às alíneas *a)* e *b)* do artigo 4.º.

8.6 Na Parte B do Anexo VII a Comissão arrola «*valores típicos e implícitos estimados para os futuros biocombustíveis*», que ainda não estão no mercado ou, se o estão, só em quantidades despiciendas. O CESE é de parecer que não se deve trabalhar com valores estimados, mas sim e unicamente com valores susceptíveis de comprovação.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Apoiar a demonstração a breve prazo da produção sustentável de electricidade a partir de combustíveis fósseis

COM(2008) 13 final

(2009/C 77/13)

Em 23 de Janeiro de 2008, 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:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Apoiar a demonstração a breve prazo da produção sustentável de electricidade a partir de combustíveis fósseis

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Jan SIMONS.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 143 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 O CESE apoia os mecanismos propostos para incentivar a demonstração da captura e armazenamento de CO_2 (CAC) em centrais eléctricas, conforme expostos na comunicação da Comissão, mas está preocupado com a falta de capacidade de financiamento e de opções claras de financiamento a médio (de 2010 a 2020) e longo prazo (a partir de 2020).

1.2 Convirá assegurar que a falta de capacidade de financiamento da Comissão será parcialmente compensada pelas receitas geradas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE-UE), como, por exemplo, através da venda em leilão de licenças de emissão pelo sector energético após 2013. Note-se que ainda não foi proposto, até ao momento, nenhum sistema financeiro comunitário que incluísse o nível de segurança necessário.

1.3 É importante que se definam condições financeiras claras e consistentes até ao final de 2009. Trata-se da única forma de garantir uma base financeira para lançar a preparação de locais de demonstração em grande escala da CAC, que deverão estar operacionais em 2015.

1.4 As receitas geradas pelo RCLE-UE devem ser colectadas a nível nacional, enquanto parte do processo de aplicação da directiva revista sobre o RCLE-UE a partir de 2013.

1.5 A proposta da Comissão quanto à afectação de 20 % do total das receitas nacionais das vendas em leilão de licenças de emissão a medidas de redução das emissões de CO_2 é inadequada a todos os níveis e representa uma oportunidade de financiamento condenada ao fracasso. Deveria exortar-se fortemente os Estados-Membros a mudarem radicalmente a aplicação das receitas do RCLE-UE, atribuindo-as a tecnologias de baixo teor ou neutras em carbono e salvaguardando um orçamento específico para a CAC. Desta forma, os milhares de milhões de euros de que a Comissão carece actualmente, mas que são necessários para apoiar a demonstração a breve prazo de CAC em larga escala, poderão ser disponibilizados.

1.6 A Comissão deve elaborar um plano que defina a organização e o papel da iniciativa industrial europeia, garantindo que este plano complementa, mas não se sobrepõe a outras iniciativas, como os projectos apoiados pelo 7.º Programa-Quadro, a Plataforma Tecnológica Europeia sobre Centrais Eléctricas Alimentadas a Combustíveis Fósseis com Emissões Nulas e o programa emblemático da UE.

1.7 O CESE concorda com a necessidade de uma infra-estrutura europeia comum para o transporte e armazenamento de CO_2. É necessário um sistema de transportes à escala europeia para ligar os Estados-Membros que não tenham capacidade para criar instalações para armazenamento a nível nacional.

1.8 Devido à importância do transporte enquanto elemento essencial na criação de uma infra-estrutura de CAC em grande escala, poderia adoptar-se a utilização da sigla CATC (Captura, Armazenamento e Transporte de CO_2, ou seja, incluindo o transporte).

2. **Contexto** ([1])

2.1 O desenvolvimento da cadeia global de valor acrescentado da CAC, incluindo a captura, o transporte e o armazenamento de CO_2, está ainda numa fase precoce e para já experimental. Por outro lado, a eficiência das técnicas convencionais de produção de energia está a progredir gradualmente. Atendendo à necessidade urgente e acentuada de assegurar capacidades suficientes na Europa para as próximas décadas, o CESE

([1]) Ver parecer sobre a Proposta de Directiva relativa ao armazenamento geológico de CO_2 e que altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho, as Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE e 2006/12/CE e o Regulamento (CE) n.º. 1013/2006 — CESE 1203/2008 (NAT/401), ponto 4.

exorta, pois, a que se adopte uma solução consistindo no desenvolvimento e aplicação das duas tecnologias em paralelo. Ao mesmo tempo que se investe num aumento constante da rendibilidade impulsionado pelas leis do mercado, há que criar mais incentivos para a CAC (nas centrais eléctricas e nas infra-estruturas) nas fases de demonstração e lançamento no mercado.

2.2 As tecnologias da CAC têm sido desenvolvidas em dois sentidos: como tecnologia integrada nas centrais eléctricas, que permite capturar o CO_2 antes da combustão, e na chamada tecnologia «pós combustão», que permite eliminar o CO_2 dos fumos da combustão («lavagem do CO_2»). Quando adequadamente desenvolvido, este último método poderá ser introduzido nas novas centrais de alto rendimento em construção, contanto que as mesmas sejam preparadas para o efeito («Capture Ready»). Estas soluções tecnológicas têm em comum o facto de o CO_2 capturado ter de ser transportado da central para um local de armazenamento adequado.

2.3 A questão da segurança de armazenamento a longo prazo do CO_2 é decisiva para a sua aceitação social e política. Este aspecto é, em última análise, a principal questão ambiental com que se confronta esta tecnologia ([2]).

2.4 Na reunião em Aomori, no Japão, em 9 de Junho de 2008, o Grupo dos Oito países mais industrializados (G8) decidiu lançar, até 2010, 20 projectos de demonstração em grande escala de CAC para apoiar o desenvolvimento tecnológico e a redução de custos para uma extensa aplicação da CAC a partir de 2020.

2.5 Participaram nesta reunião do G8 representantes do Reino Unido, Canadá, Itália, Japão, França, Alemanha, Rússia, Estados Unidos da América, China, Índia e Coreia do Sul.

2.6 Para apoiar o compromisso assumido pelo G8 quanto à CAC, o Departamento de Energia dos EUA comprometeu-se, no âmbito do seu programa «FutureGen», a financiar a introdução de tecnologia de CAC em numerosas centrais eléctricas com potencial comercial que utilizem o ciclo combinado com gaseificação integrada ou outras tecnologias avançadas sem carvão. Os EUA financiam igualmente sete parcerias regionais de fixação do CO_2 para demonstrar a eficácia de um armazenamento terrestre de CO_2 de grandes dimensões e a longo prazo.

2.7 O compromisso do G8 quanto à CAC está em conformidade com a recomendação feita pela Agência Internacional de Energia, segundo a qual a utilização de tecnologia para a CAC seria uma das soluções para a redução a metade das emissões de gases com efeito de estufa até 2050.

3. **Síntese da comunicação da Comissão**

3.1 As tecnologias de captura e armazenamento de CO_2 (CAC) constituem um elemento crucial no conjunto de tecnologias existentes e emergentes que poderão viabilizar as reduções de emissões de CO_2 necessárias para atingir os objectivos para além de 2020 ([3]).

3.2 Uma aplicação generalizada da CAC em centrais eléctricas pode ser comercialmente viável dentro de 10 a 15 anos, permitindo-lhe, em 2020, ou um pouco mais tarde, afirmar-se no âmbito de um sistema centrado no Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) como um instrumento crucial para a eliminação das emissões de CO_2 a partir de combustíveis fósseis na produção de electricidade.

3.3 Tal não será possível sem um arranque imediato das fases preparatórias necessárias, pelo que é especialmente importante uma demonstração a breve prazo das tecnologias CAC, já desenvolvidas e utilizadas a nível mundial noutras aplicações, a fim de serem devidamente adaptadas à aplicação em larga escala na produção de electricidade.

3.4 O Conselho Europeu aprovou, em Março de 2007, e reiterou, em Março de 2008, a intenção da Comissão de incentivar a construção e exploração, até 2015, de um número máximo de 12 instalações de demonstração de tecnologias sustentáveis no domínio dos combustíveis fósseis para a produção comercial de electricidade.

3.5 Como complemento da proposta de directiva da Comissão relativa ao armazenamento geológico de CO_2 que cria o quadro jurídico para a CAC na UE, a presente comunicação avança no domínio da CAC, tendo como objectivo o estabelecimento de uma estrutura para coordenar e apoiar eficazmente as demonstrações em larga escala da CAC e a criação das condições para investimentos industriais ousados numa série de instalações.

3.6 É imperativo que se iniciem o mais depressa possível na Europa actividades de demonstração da CAC, no âmbito de um quadro político integrado, incluindo acções de I&D específicas e medidas de sensibilização do público e para a sua aceitação desta tecnologia. De acordo com a Comissão Europeia, um atraso de 7 anos na fase de demonstração, o qual resultará num atraso idêntico na introdução da CAC a nível mundial, pode significar a libertação, até 2050, de mais de 90 GT de emissões de CO_2 evitáveis a nível mundial ([4]), equivalentes a mais de 20 anos das actuais emissões gerais de CO_2 da UE.

3.7 É essencial que a indústria europeia assuma compromissos claros e decisivos, a serem apoiados pela Comissão sob forma de incentivos e garantias, caso as contribuições sejam pagas por fundos públicos. Em particular, os Estados-Membros que desejem optar pelo carvão para o seu futuro cabaz energético deveriam implementar medidas de apoio para uma demonstração a breve prazo da CAC.

([2]) Ver em especial o relatório da Agência Internacional de Energia, «Primes model scenarios — Energy System analysis of CCS technology», bem como os pontos 5.3.2, 5.15.1 e 5.15.2 do Parecer sobre armazenamento geológico de CO_2 (CESE — 1203/2008).

([3]) Embora sejam indispensáveis melhorias na eficiência da combustão, por si só estas não permitirão obter as reduções de emissões de CO_2 necessárias.

([4]) Resumo da avaliação do impacto.

3.8 São referidos dois tipos principais de obstáculos:

— Obstáculos legislativos e no domínio da segurança: estas questões podem ser ultrapassadas atempadamente e sem custos adicionais significativos. Após a criação de um quadro regulamentar que garanta a redução dos riscos, será possível ultrapassar os obstáculos jurídicos.

— Obstáculos económicos: os custos da CAC estão estimados em cerca de 35 EUR por tonelada de CO_2, em 2020, e considera-se que serão facilmente cobertos pelo valor das licenças de emissão.

O documento da Comissão sugere que a UE pode assumir a liderança no estabelecimento de regulamentação internacional.

3.9 A iniciativa industrial europeia proposta deve unir os esforços das empresas pioneiras numa rede de projectos de demonstração. Esta rede deve ajudar no intercâmbio de experiências e de informações, aumentar a sensibilização do público e contribuir para a definição de políticas, estabelecendo uma cadeia de valor da CAC completa. Além disso, a iniciativa industrial europeia proposta deverá também contribuir para atrair fundos a nível nacional e internacional.

3.10 A Comissão afirma que só poderá proporcionar uma parte mínima do apoio necessário, sendo, por conseguinte, seu objectivo catalisar o financiamento das próprias empresas pioneiras e dos fundos públicos dos governos nacionais e de ONG internacionais.

3.11 Definem-se três acções:

— A mobilização das empresas pioneiras no sector industrial através do programa emblemático e da oferta de reais vantagens comerciais;

— A intenção da Comissão de autorizar, caso a caso, a utilização de auxílios estatais e de outras medidas preferenciais pelos Estados-Membros;

— A mobilização de financiamento ao nível da UE: iniciativa específica da Comissão, em conjunto com o Banco Europeu de Investimento, de desenvolver instrumentos de financiamento e partilha de riscos.

Além disso, salienta-se que, quanto mais tempo o sector demorar a adoptar a CAC, mais os responsáveis políticos serão obrigados a estudar a opção de medidas para uma aplicação obrigatória.

3.12 É estudada a necessidade de uma infra-estrutura europeia comum para o transporte e armazenamento de CO_2. Está prevista a revisão das orientações RTE-E, incluindo a CAC.

4. **Contexto da consulta da Comissão Europeia**

4.1 Na sequência das decisões do Conselho, de Março de 2007, relativas às alterações climáticas e às ameaças à segurança do aprovisionamento energético, a Comissão propôs um pacote de medidas sob a forma de documentos separados, para cumprir os objectivos fixados pelas decisões do Conselho. Estas medidas visam a eficiência energética, a promoção das fontes de energia renováveis e o desenvolvimento e utilização das tecnologias inovadoras pertinentes. O Comité emitiu pareceres específicos relativamente a cada uma das medidas ([5]).

4.2 Uma área extremamente importante neste contexto é o desenvolvimento de métodos para reduzir, de forma sustentável, as emissões de gases com efeito de estufa resultantes da utilização de combustíveis fósseis, que constitui o tema deste parecer.

4.3 O presente parecer relaciona-se com o parecer do Comité ([6]) sobre a mesma tecnologia, no qual se discute a proposta da Comissão de uma directiva sobre o armazenamento geológico de dióxido de carbono.

5. **Observações na generalidade**

5.1 Na sua comunicação, a Comissão insiste que o sucesso dos seus planos passará por demonstrar, numa fase inicial, que o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE) desempenhará um papel importante e que há um leque de «reais vantagens comerciais». O RCLE-UE prevê naturalmente «reais vantagens comerciais» para as empresas pioneiras. No entanto, estas vantagens poderão chegar demasiado tarde, se a Comissão não conseguir definir, até ao final de 2009, um conjunto claro e definitivo de normas para o RCLE-UE pós-2012.

No final de 2009, a indústria deverá ter uma base sólida que permita a tomada de decisões de investimento para a iniciação atempada da fase de planeamento e construção dos primeiros locais de CAC, a fim de que estes estejam operacionais em 2015. Este aspecto não tem sido suficientemente realçado, sobretudo no contexto actual de falta de informações sobre o RCLE-UE e no âmbito das exigências vagas que a Comissão tem feito ao sector industrial e aos governos nacionais, que mantêm indefinida a questão do financiamento.

5.2 O RCLE-UE é, com efeito, um mercado de carbono importante que poderá vir a revelar-se muito eficaz, mas isso só acontecerá se o regime se empenhar firmemente na definição de um preço para as licenças de emissão que seja mais do que suficiente para cobrir os custos adicionais incorridos pelas medidas de redução de CO_2. Se a Comissão não fixar disposições claras no que diz respeito a normas e ao alcance dos leilões, bem como à devida aplicação dessas receitas, e se não desempenhar um papel de controlo, os potenciais investidores adoptarão uma atitude cautelosa devido às inúmeras incertezas.

([5]) NAT/399, NAT/400, NAT/401 e TEN/334, TEN/338, TEN/341.

([6]) Parecer sobre armazenamento geológico de CO_2 — CESE 1203/2008.

5.3 Uma infra-estrutura europeia comum para o transporte e armazenamento de CO_2 facilitaria claramente a aplicação em larga escala da CAC em toda a Europa. Alguns Estados-Membros poderão não ter capacidade para criar as suas próprias instalações para armazenamento a nível nacional ([7]). Sempre que possível, devem ser utilizadas infra-estruturas existentes que tenham caído em desuso ou instalações novas integradas noutras infra-estruturas. Devido à importância do transporte, o CESE propõe até a adopção da abreviatura CATC (Captura, Armazenamento e Transporte de CO_2), para incluir explicitamente o transporte, embora a abreviatura CAC seja já conhecida e aceite a nível internacional.

5.4 A Comissão impõe uma carga considerável às autoridades nacionais no que diz respeito ao financiamento da CAC, dado que o orçamento actual da Comissão não permite uma contribuição substancial. Tendo presente que este tema é importante para a União Europeia, e face à necessidade de um controlo ao nível da UE para garantir o êxito dos projectos de demonstração, a Comissão deveria ter a seu cargo uma percentagem muito maior do que a actual do financiamento dos projectos de CAC, apoiando-se, sempre que necessário, em contribuições dos Estados-Membros ([8]).

5.4.1 A venda em leilão de licenças de emissão prevista no RCLE-UE criou uma oportunidade para compensar o financiamento insuficiente da Comissão. De momento, apenas 20 % dessas receitas são afectadas ao apoio a tecnologias de baixo teor ou neutras em carbono. Os Estados-Membros deveriam mudar radicalmente a sua atitude e canalizar a totalidade das receitas do RCLE-UE para o desenvolvimento dessas tecnologias, reservando um orçamento específico para a CAC ([9]). Desta forma, os milhares de milhões de euros de que a Comissão carece actualmente, mas que são necessários para apoiar a demonstração a breve prazo de CAC em larga escala, poderão ser disponibilizados.

5.4.2 Além disso, conforme proposto pelo CESE, poderia aumentar-se em 15 % o orçamento do 7.º Programa-Quadro (7PQ) destinado ao sector energético, aumento esse que corresponderia a um incremento de 2 % a 3 % do PIB investido em I&D. Assim, o 7.º Programa-Quadro poderia dar uma contribuição significativa para promover a demonstração da CAC.

5.4.3 Há uma série de outras medidas apoiadas no 7.º Programa-Quadro que também podem contribuir para a elaboração de projectos de demonstração em larga escala. As várias medidas devem estar claramente associadas aos mecanismos propostos para a promoção da demonstração.

5.5 Não é feita qualquer referência ao modo como a iniciativa industrial europeia se articula com as outras medidas e iniciativas em que a Comissão participa ([10]). Para assegurar uma abordagem integrada, é essencial indicar-se as medidas que devem ser tomadas.

5.6 Prevê-se que o desenvolvimento e a aplicação das tecnologias CAC tenham um impacto positivo substancial no emprego na Europa. Alguns dos principais fornecedores de equipamentos e infra-estruturas para a CAC estão estabelecidos na Europa. Desenvolvem e podem também vender e instalar, por exemplo, equipamentos e condutas, quando a CAC for aplicada em todo o mundo. A Europa tem uma posição forte a nível mundial em matéria de CAC que seria reforçada se a UE fosse bem sucedida numa demonstração a breve prazo e em grande escala da tecnologia de CAC na Europa ([11]).

5.7 O CESE propõe a utilização do termo combustíveis fósseis «limpos» em vez de «sustentáveis». «Sustentável» é mais adequado, por exemplo, para a energia solar e para a bioenergia e menos adequado para as tecnologias de CAC que colmatam algumas lacunas, utilizando os combustíveis fósseis de forma limpa, até se conseguir fazer a transição completa para um aprovisionamento energético sustentável.

5.8 No que diz respeito à viabilidade do armazenamento seguro de CO_2, já existe experiência considerável neste domínio, conforme exposto de seguida:

i) Jazigos de gás: confinamento comprovado para o gás natural; potencial para o reforço da produção de gás (*enhanced gas recovery* — EGR) ainda por comprovar;

ii) Jazidas de petróleo: confinamento comprovado para o petróleo; reforço da produção de petróleo (*enhanced oil recovery* — EOR) no sudoeste dos Estados Unidos desde meados dos anos 70;

iii) Aquíferos: enorme potencial com grandes incertezas; é necessária uma avaliação específica do local; experiência positiva de vários anos com o aquífero salino de Utsira no campo de Sleipner.

iv) Jazidas de carvão: nicho interessante para o reforço da produção de metano proveniente de jazidas de carvão com injecção de CO_2. Contudo, este processo ainda se encontra em fase de investigação.

v) Importante será a demonstração em larga escala provar junto do público que o armazenamento de CO_2 noutros jazigos de gás tem um nível de segurança idêntico à produção de petróleo e gás a partir do mesmo tipo de jazidas. O CESE pede assim à Comissão que tome as devidas medidas para informar os cidadãos.

([7]) Ver o relatório «Primes» referido na nota 2 e respectivos mapas anexos.

([8]) Há porém outras propostas para responder ao impasse financeiro: ver o artigo *Financing woes plague EU Climate technologies*, publicado em EurActive.com, na quarta-feira, 27 de Fevereiro de 2008.

([9]) Está neste momento em debate no Parlamento Europeu uma proposta de directiva que defende a atribuição de entre 60 e 500 milhões de EUR das receitas do RCLE a projectos de demonstração comercial de grandes dimensões (Proposta de Directiva que altera a Directiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da Comunidade — COM[2008] 16 final).

([10]) Neste contexto, é possível fazer referência, por exemplo, ao programa emblemático da UE ou à plataforma relativa a centrais eléctricas com emissões nulas.

([11]) Ver relatório da Agência Internacional de Energia.

6. **Observações na especialidade**

6.1 O CESE apoia os mecanismos propostos de incentivo à demonstração da CAC de CO_2 em centrais eléctricas, conforme exposto na comunicação da Comissão, mas considera que deve fazer algumas observações:

6.1.1 A Comissão deve desenvolver uma estratégia que garanta que a iniciativa industrial europeia não se sobrepõe ao programa emblemático da UE nem à Plataforma Tecnológica Europeia sobre Centrais Eléctricas Alimentadas a Combustíveis Fósseis com Emissões Nulas. Estas actividades devem ser devidamente coordenadas e reforçar-se mutuamente.

6.1.2 Na sua comunicação, a Comissão menciona o «alargamento do âmbito da iniciativa industrial europeia sobre CAC para além do âmbito de uma rede de projectos». O objectivo desta afirmação não é claro. É também assinalado que o financiamento necessário ainda não foi encontrado. Qual o valor acrescentado proporcionado por esse alargamento e de que modo se articula com as medidas supramencionadas no domínio da CAC?

6.2 O CESE não apoia a proposta para catalisar o financiamento das demonstrações da CAC, porque considera que esta medida não é suficiente.

6.2.1 A proposta preconiza uma abordagem «caso a caso», segundo a qual as iniciativas nacionais seriam apresentadas à Comissão, que avaliaria, por seu turno, quais as formas de auxílio estatal e outras medidas a nível nacional a autorizar. Para que a aplicação dos projectos de demonstração emblemáticos europeus seja efectuada com êxito, a Comissão deve desempenhar um papel centralizado de coordenação e controlo. Isto significaria que a Comissão seria responsável pelo financiamento geral. À contribuição da Comissão poderão acrescer contribuições afectadas para o efeito pelos Estados-Membros em causa, que veriam esses fundos reconhecidos como auxílio estatal autorizado. Simultaneamente, o sector terá de se empenhar no financiamento e na aplicação.

6.2.2 Se a Comissão garantisse, sob determinadas condições, um co-financiamento comunitário proporcional a uma contribuição nacional afectada para o efeito, isso constituiria um incentivo para as autoridades nacionais. Um co-financiamento pré-estabelecido poderia dissipar algumas das incertezas que envolvem o financiamento dos projectos e acelerar o respectivo desenvolvimento.

6.2.3 Catalisar os financiamentos dos projectos de demonstração recorrendo a novos instrumentos de financiamento é, em si, uma ideia interessante. Contudo, em última análise, esses planos só poderão revelar-se eficazes se o risco incorrido for aceitável e se ficar claro de que forma os custos adicionais a longo prazo podem ser recuperados em cada caso.

6.3 O CESE subscreve plenamente a opinião de que a inclusão da CAC no RCLE-UE proporciona um incentivo importante para o desenvolvimento e aplicação de projectos de demonstração em grande escala num contexto europeu. Na sua comunicação, a Comissão também refere que as empresas pioneiras devem ter a capacidade de vislumbrar as «reais vantagens comerciais».

6.4 É, no entanto, referido que o RCLE-UE deve ter meios para compensar — ou até mais do que compensar — os custos adicionais incorridos em cada caso. Contudo, no estádio actual, não é possível garantir este cenário pelas razões que se seguem:

— a situação relativa ao RCLE-UE pós-2012 ainda não é clara;

— pressupondo que a CAC é integrada no RCLE-UE, mantém-se incerta a definição de preços para as licenças de emissão. Neste contexto, as questões mais importantes que se colocam são, por exemplo, a natureza, a dimensão e o calendário dos leilões de licenças pelos Estados-Membros, no âmbito do valor-limite comunitário, ou a influência do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL);

— o custo real da CAC após 2012 (demonstração a breve prazo) e após 2020 (aplicação comercial) dependerá, de forma considerável, dos progressos efectuados em I&D e da evolução económica (por exemplo, os preços dos combustíveis e os custos associados à concepção e construção).

6.5 O Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE) proporciona um âmbito de acção importante para permitir às empresas pioneiras beneficiar de reais vantagens comerciais relativamente a outros intervenientes. No entanto, são necessários maiores progressos com vista a fazer do RCLE-UE um mercado fiável e duradouro que proporcione às empresas pioneiras uma vantagem competitiva sobre os intervenientes chegados posteriormente ao mercado. Além disso, devem ser envidados esforços no sentido de promover dinamizadores do mercado mais fortes e, possivelmente, diferentes.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 sobre a primeira avaliação dos planos de acção nacionais de eficiência energética conforme previsto na Directiva 2006/32/CE relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos — Avançar em conjunto na promoção da eficiência energética

COM(2008) 11 final

(2009/C 77/14)

Em 23 de Janeiro de 2008, 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:

«*Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a primeira avaliação dos planos de acção nacionais de eficiência energética conforme previsto na Directiva 2006/32/CE relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos — Avançar em conjunto na promoção da eficiência energética*»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Edgardo Maria IOZIA.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 6 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Em alguns pareceres recentes em matéria de eficiência energética em geral [1] e de eficiência energética dos edifícios em particular [2], o Comité Económico e Social Europeu manifestou-se vigorosamente e com uma convicção quase unânime a favor de uma política séria em matéria de eficiência energética.

1.2 O CESE lamenta que os Estados-Membros não tenham preparado atempadamente os planos de acção nacionais de eficiência energética (PANEE). Lamenta ainda que, com apenas algumas excepções, os documentos analisados não revelem um empenhamento forte e sério por parte dos Estados-Membros no sentido da concretização dos objectivos, particularmente no que diz respeito aos domínios em que o consumo é o factor mais importante, nomeadamente o transporte e as habitações.

1.3 Apenas dois Estados-Membros respeitaram os prazos, quinze tiveram atrasos de dois a seis meses, dois apresentaram os seus relatórios já depois de concluído o documento de avaliação da Comissão, e oito tiveram um atraso ainda mais substancial. Só no início de Abril de 2008 estavam disponíveis todos os planos, com um atraso de 10 meses em relação à data prevista.

1.4 O CESE assinala que as economias nascidas dos planos de eficiência energética, no âmbito dos programas da Comissão, devem constituir a primeira contribuição para a redução dos gases com efeito de estufa. O objectivo de redução de 20 % no consumo de energia até 2020 implica uma diminuição de 780 milhões de toneladas de equivalentes nas emissões de CO_2. Com as emissões a atingirem os 5 294 milhões de toneladas de equivalentes de CO_2 em 2006 na UE-25 (relatório da Agência Europeia do Ambiente de 2006), é evidente o contributo essencial que poderia ser dado pela eficiência energética.

1.5 O CESE recorda que, para limitar o aumento da temperatura em 2. °C, a concentração de gases com efeito de estufa (que actualmente é de cerca de 425 ppm de equivalente CO_2 em volume) deveria situar-se claramente abaixo do limite de 550 ppm [3]. Tendo em conta que a concentração aumenta todos os anos entre 2 e 3 ppm, uma estabilização nos 450 ppm criaria uma probabilidade de 50 % para o cumprimento do objectivo de manutenção do aumento da temperatura média abaixo dos 2. °C.

1.6 Os Estados-Membros abordaram a elaboração dos planos de formas muito diversas. Alguns PANEE contêm 13 páginas, outros 221, o que praticamente impossibilita qualquer comparação. Muitos planos foram redigidos apenas na língua nacional, o que dificulta ainda mais a sua compreensão. O CESE recomenda a adopção de um modelo semelhante ao que foi definido no âmbito do projecto EMEES (respeitante à avaliação e ao acompanhamento da directiva europeia relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos), em colaboração com o Instituto de Wuppertal para o clima, ambiente e energia.

1.7 Os Estados-Membros definiram, por exemplo, com a Agência Europeia do Ambiente (AEA) um modelo para os mapas anuais denominado Relatório Nacional de Inventário (NIR — *National Inventory Report*). O CESE pensa que é possível adoptar o mesmo procedimento, na certeza de que o modelo poderá ser mais flexível, com anexos específicos para os diferentes domínios de intervenção (habitações, transporte, etc.).

1.8 O CESE prevê que o instrumento de acordos voluntários a celebrar com os operadores nacionais seja útil, na presunção de que as convenções entendidas como adequadas indiquem de forma clara que serão aplicados regulamentos coercivos em caso de incumprimento dos objectivos.

1.9 Por outro lado, a Comissão já tomou algumas medidas, anunciadas desde 2006, que tornam obrigatórias as economias de energia, e está prestes a retirar do mercado, tal como aconteceu na Austrália, as lâmpadas incandescentes, que consomem 90 % de energia para gerar calor e 10 % para gerar luz! O CESE espera que os produtores encontrem meios para descerem o

[1] CESE 242/2006, relator: Stéphane BUFFETAUT e CESE 1243/2007, relator: Edgardo Maria IOZIA.

[2] CESE 270/2008, relator: Antonello PEZZINI.

[3] Partes por milhão.

preço das lâmpadas fluorescentes, que as instituições governamentais dos Estados-Membros promovam o desenvolvimento do seu fabrico, que estas lâmpadas se tornem mais duradouras e compactas e que os problemas ligados à sua reciclagem sejam resolvidos.

1.10 O próximo relatório da AEA, que será publicado até ao mês de Junho de 2008, indica que, entre 2005 e 2006, os gases com efeito de estufa diminuíram em 35,8 milhões de toneladas de equivalentes de CO_2. É interessante notar que a principal contribuição para esta redução resulta das habitações privadas e dos escritórios, que permitiram poupar 15,1 milhões de toneladas de equivalentes de CO_2. A produção de electricidade e de calor registou, todavia, um aumento de 14 milhões de toneladas. Apesar desta diminuição, o relatório demonstra que a UE-27 registou uma progressão inferior a 0,5 % em relação a 1990, pelo que alguns Estados-Membros devem, ainda assim, intensificar os seus esforços.

1.11 A liberalização do mercado da energia poderia dar lugar a uma aceleração das economias de energia, na medida em que o mercado acolheria sistemas de produção e distribuição com diferentes níveis de eficiência, que poderiam estimular a investigação e os investimentos no sentido de reduzir a dispersão. Mais de 30 % da energia perde-se imediatamente na fase de produção. Num parecer recente ([4]), o CESE apoiou as propostas da Comissão relativas ao terceiro pacote energético, tendente à materialização do mercado europeu de energia.

1.12 O CESE está persuadido de que será conveniente fazer mais e melhor do que o que foi concretizado até hoje; pretende obter mais pormenores sobre as avaliações dos planos de acção por parte da Comissão e espera ter a possibilidade de emitir parecer acerca dos resultados dessa avaliação.

1.13 Noutras ocasiões, o CESE recordou a necessidade de envolver a sociedade civil, quer ao nível europeu quer ao nível de cada um dos Estados-Membros, entendendo como essencial que os cidadãos estejam totalmente informados acerca dos objectivos de eficiência energética e contribuam com todo o seu apoio para a sua concretização. É importante tomar a sério as recomendações provenientes da sociedade civil. As medidas que serão adoptadas deverão ter sempre em conta as dificuldades que atravessam milhares de cidadãos em relação aos problemas da vida quotidiana. Os programas de economia de energia, que têm inevitavelmente um custo, deverão incluir um conjunto preciso de medidas e apoios adequados para os menos favorecidos, que permitam fazer face às despesas crescentes resultantes do aumento dos preços da energia nas situações em que não existam meios para os reduzir na proporção dos encargos que tal aumento implicaria, como no caso das economias de energia das habitações.

1.14 O CESE salienta que as iniciativas em matéria de eficiência energética devem ser absolutamente concretas e exequíveis e questiona-se se não seria importante ter seriamente em conta a necessidade de definir, pelo menos, algumas medidas obrigatórias, em face do desfasamento entre os planos e os resultados concretos, tal como foi feito na questão das emissões dos veículos automóveis para a redução em geral do CO_2, das emissões dos gases com efeito de estufa e das fontes de energia renováveis.

1.15 Os planos de acção nacionais de eficiência energética não expõem claramente as medidas e os recursos que promoverão o envolvimento dos utilizadores finais num grande projecto europeu de eficiência energética e de economia de energia. O CESE sublinhou, noutras ocasiões, o papel essencial que uma sociedade civil organizada pode desempenhar na definição de melhores meios de informação e de difusão de boas práticas. O CESE espera encontrar-se especificamente com as instituições europeias que parecem não estar particularmente empenhadas e sensibilizadas para esta questão.

1.16 O CESE propõe à Comissão Europeia e aos Estados-Membros que ponham em aplicação um sistema específico de acompanhamento integrado como acontece, por exemplo, na política para a água. A falta de informação e de avaliações de impacto no âmbito das políticas de eficiência energética da União Europeia relativamente aos utilizadores finais (em particular as PME), a ausência de uma metodologia capaz de verificar a coerência entre os objectivos internacionais e os europeus e a falta de um processo de acompanhamento dos resultados obtidos pelos referidos utilizadores tornam um sistema deste género indispensável.

1.17 Em alguns sectores, como a habitação ou o alojamento social, o património imobiliário é constituído por habitações vetustas e nada eficientes. Além disso, 25 milhões de unidades de habitação necessitam de intervenções urgentes e vastas. O CESE espera que sejam lançados planos de reestruturação dos alojamentos sociais, financiados pelo BEI. Não há qualquer traço destas intervenções nos PANEE.

1.18 O CESE prevê que a definição de instrumentos de mercado semelhantes aos que já estão a ser aplicados poderia trazer uma contribuição importante. A abertura também aos consumidores finais de um mercado de «negawatts», ou seja, de eficiência energética ao nível da electricidade, poderia ser útil para incitar os cidadãos a adoptar boas práticas. Se tivermos em conta que a simples substituição das lâmpadas incandescentes permite economizar o equivalente a pelo menos 80 centrais de 1 000 MW (quase o valor da potência bruta instalada na Itália), torna-se evidente o interesse das empresas produtoras em contribuir para a eficiência energética, pois poderiam servir ainda melhor os seus clientes, com uma produção de electricidade idêntica.

1.19 O CESE espera uma redefinição de prioridades e que os Estados-Membros dediquem mais atenção à política de eficiência energética e de economia de energia, o que se deve traduzir em planos nacionais sérios, credíveis e realistas, com apresentação de objectivos quantificáveis. É igualmente necessário determinar os recursos que os Estados-Membros terão ao seu dispor para apoiar de forma adequada os investimentos necessários dos cidadãos e das empresas.

2. **Introdução**

2.1 Com a sua comunicação sobre a primeira avaliação dos planos de acção nacionais de eficiência energética (PANEE) intitulada «Avançar em conjunto na promoção da eficiência energética», a Comissão cumpre a obrigação que lhe incumbe em virtude da aplicação da Directiva 2006/32/CE, em que o n.º 5 do artigo 14.º prevê a publicação, até 1 de Janeiro de 2008, de um relatório de avaliação dos 27 planos de acção nacionais. O segundo relatório será publicado até 1 de Janeiro de 2012 e o terceiro até 1 de Janeiro de 2015.

([4]) CESE 758/2008, relator: Carmelo CEDRONE.

2.2 Os objectivos a que a comunicação se refere são definidos na mesma directiva, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que recorda que «Os Estados-Membros devem adoptar e procurar atingir um objectivo global nacional indicativo de economias de energia de 9 % para o nono ano de aplicação da presente directiva, a alcançar através de serviços energéticos e de outras medidas de melhoria da eficiência energética» .

2.3 A Comissão salienta que apenas dois Estados-Membros (Finlândia e Reino Unido) respeitaram os prazos previstos e quinze apresentaram tardiamente o seu plano (Alemanha, Áustria, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Espanha, Estónia, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos, Polónia, República Checa e Roménia). A Bélgica e a Eslováquia apresentaram os seus PANEE no final de 2007, demasiado tarde para serem incluídos no documento de avaliação.

3. **Comunicação da Comissão**

3.1 A análise dos planos nacionais revela que cinco Estados-Membros definiram objectivos mais ambiciosos do que os da própria directiva; outros declaram tencionar atingir objectivos ainda mais elevados, sem no entanto assumirem compromissos oficiais. Entre os 17 planos avaliados, 6 não abrangem todo o período estabelecido na directiva, ou seja, até ao final de 2016. No que respeita ao papel exemplar do sector público, assinala-se que a Irlanda estabeleceu o objectivo de reduzir em 33 % o seu consumo de energia até 2020, que a Alemanha se comprometeu com uma redução de 30 % das emissões de CO_2 até 2012, enquanto o Reino Unido almeja tornar neutros em emissões de CO_2 os edifícios da administração central no horizonte de 2012.

3.2 Foram lançadas campanhas nacionais: na Irlanda, a campanha «Power of One», que promove o intercâmbio de boas práticas públicas e privadas através da Internet; na Dinamarca, exige-se o recurso a auditorias energéticas aos edifícios públicos, com obrigação de execução das recomendações; na Alemanha, prepara-se a reabilitação dos edifícios federais, à qual será atribuída uma verba de 120 milhões de euros; em Malta, nomeiam-se «green leaders» (responsáveis ecológicos), os funcionários que, em cada ministério, se responsabilizam pela eficiência energética e promovem as energias renováveis.

3.3 O Reino Unido aplicará o «Code for Sustainable Homes» (código da habitação sustentável), exigindo o cumprimento do seu nível 3, que exige um desempenho energético 25 % superior ao previsto nos regulamentos de construção de 2006. A Áustria compromete-se a assegurar que o desempenho energético dos edifícios do sector público seja superior aos requisitos legais, enquanto a Espanha vai substituir os seus sistemas de iluminação pública por equipamento mais eficiente e prevê melhorar substancialmente a eficiência energética do sistema de tratamento e abastecimento público de água.

3.4 A Polónia e a Finlândia cometem ao sector público a criação de economias de energia pelo menos equivalentes às do objectivo nacional, como acontece já com os edifícios municipais, enquanto os Países Baixos aspiram a ser pioneiros, prevendo que, até 2010, 100 % dos contratos nacionais e 50 % dos contratos locais e regionais obedecerão a critérios de sustentabilidade.

3.5 As políticas de incentivos fiscais são consideradas muito importantes. A Alemanha e a Áustria têm como objectivo garantir a eficiência energética dos edifícios, que consomem 40 % da energia, a Lituânia propõe a introdução de uma taxa de IVA reduzida de 9 % — a taxa normal é de 18 % — para as habitações financiadas pelos recursos públicos. Os Países Baixos vão aplicar um programa de «deduções fiscais para investimentos energéticos» dirigido às empresas privadas, enquanto a Itália instituiu um regime que prevê uma dedução fiscal bruta até um máximo de 55 % na aquisição de electrodomésticos de elevada eficiência energética (frigoríficos da classe A+, caldeiras de condensação), material de iluminação e reabilitação energética de edifícios.

3.6 Os acordos voluntários são considerados um instrumento relevante, particularmente na Finlândia (estes acordos abrangem actualmente cerca de 60 % da utilização final de energia, e o objectivo é chegar aos 90 % até 2016), nos Países Baixos, onde se aplicam essencialmente às empresas, e na Dinamarca, onde pelo contrário se restringem aos contratos públicos. Espanha, Polónia, Reino Unido, Roménia e Irlanda declaram que planeiam utilizar estes acordos como instrumento essencial para a concretização das economias de energia.

3.7 Os instrumentos de mercado (certificados brancos), que actualmente são utilizados apenas em alguns países, ganham importância nos planos nacionais. A Itália pretende prolongar este sistema até 2014, a Polónia pretende introduzi-lo e, no Reino Unido, o «compromisso com a eficiência energética» («Energy Efficiency Commitment» — EEC) será prolongado até 2020 e rebaptizado «Carbon Emission Reduction Target», tendo como objectivo duplicar as economias de energia no período de 2008-2011. É dada grande importância às empresas de serviços energéticos, que ainda não tiveram o desenvolvimento previsto. Áustria, Alemanha, Irlanda, Itália, Polónia e Espanha manifestam-se particularmente interessadas.

3.8 A Bulgária, a Roménia e o Reino Unido pretendem instituir fundos e mecanismos de financiamento essencialmente destinados aos sectores comercial e residencial. As agências nacionais para a energia, cujas competências diferem de país para país, não desenvolvem políticas de formação e de informação homogéneas; alguns países, como a Dinamarca e a Itália, optaram por descentralizar estas funções, confiando-as a agências regionais e locais.

3.9 Os transportes, que são responsáveis por mais de um terço do consumo de energia, são alvo de muitas críticas, mas, na prática, só a Áustria e a Irlanda propõem medidas concretas para canalizar o tráfego para os transportes públicos.

3.10 A maior parte dos planos apresentados revela uma abordagem de continuidade, o que pode ser constatado pelo facto de alguns Estados-Membros revelarem um desfasamento significativo entre, por um lado, o empenhamento político e, por outro lado, as medidas adoptadas e os recursos consagrados à sua preparação.

3.11 A Comissão acompanhará de perto e controlará a transposição da directiva, mas procurará também facilitar a sua aplicação no quadro do programa «Energia Inteligente — Europa». A Comissão criará uma plataforma na Internet para recolha e apresentação das contribuições das partes interessadas, que serão envolvidas na aplicação da directiva e exortadas a participar na adopção de medidas nacionais e na redacção dos próximos PANEE. Os planos de acção nacionais serão igualmente avaliados no quadro do projecto de vigilância («Energy Efficiency Watch»).

3.12 Nas suas conclusões, a Comissão recorda a importância da cooperação internacional, bem como a sua iniciativa relativa à criação de uma plataforma internacional para a eficiência energética, que visa favorecer a elaboração de normas técnicas, intercâmbios e transferências de tecnologia. Tendo em conta os grandes desafios que a Europa terá de enfrentar e a responsabilidade que pretende assumir em matéria de alterações climáticas, de segurança e sustentabilidade do aprovisionamento energético e de redução dos gases com efeito de estufa, é indispensável implementar programas eficazes e firmes tendentes à melhoria da eficiência energética.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O primeiro elemento negativo que sobressai da leitura desta comunicação é o facto de o prazo previsto na directiva para a apresentação dos planos nacionais em matéria de eficiência energética só ter sido respeitado por dois países em 27, enquanto 15 países os concluíram ainda a tempo de os apresentar e dois os apresentaram depois do prazo, oito países não deram sequer sinal de vida. Um ano após o fim do prazo em 30.6.2007, ainda há um Estado-Membro que não apresentou as suas conclusões.

4.2 O segundo elemento negativo que ressalta das conclusões da Comissão é o facto de os documentos analisados não permitirem inferir, com algumas excepções, o empenhamento forte e sério que a situação exigiria. Tornam-se cada vez mais frequentes situações em que os chefes de Estado e de governo, representantes dos Estados-Membros, aprovam com grande ligeireza em Bruxelas directivas que não podem ou não querem respeitar quando regressam aos seus países. A Agenda de Lisboa é o exemplo mais evidente disto mesmo, mas a história está pejada de exemplos deste tipo de comportamento dicotómico. E não ficaremos por aqui.

4.3 Analisando os planos de acção nacionais, parece faltar um projecto de referência, e fica a ideia de que os planos foram redigidos com métodos e formatos totalmente diferentes, que tornam a sua leitura difícil e quase impossível de comparar. No âmbito do projecto EMEES (respeitante à avaliação e ao acompanhamento da directiva europeia relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos), em colaboração com o Instituto de Wuppertal para o clima, ambiente e energia, foi elaborado um modelo tendente a facilitar a redacção dos planos de acção nacionais. A Bélgica lamenta numa missiva o facto de este modelo importante só ter sido publicado em 11 de Maio, poucos dias antes do prazo de apresentação dos planos nacionais.

4.4 Os planos apresentados contêm 13 páginas no caso da República Checa e da Lituânia, 41 no caso da Roménia e 89 no caso de Malta, no que diz respeito aos novos Estados-Membros; no que respeita aos países de maiores dimensões, o relatório da França apresenta 37 páginas, o da Alemanha 102, o da Espanha 211 e o do Reino Unido 214; a Bélgica constitui um fenómeno particular, já que, tendo em conta a natureza federal do Estado, apresenta quatro documentos com um total de 221 páginas. O total de páginas apresentadas pelos 25 Estados-Membros (a Suécia e Portugal não aparecem até à data no sítio da Comissão) atinge 2 161, com dados, tabelas e escalas heterogéneas. Cada um dos países escolheu os seus parâmetros de referência, metodologias e modelos de comunicação, sendo o resultado desencorajador, porque não é possível vislumbrar uma orientação global.

4.5 O material publicado por França, Eslovénia, Grécia (apenas o projecto), Países Baixos e Luxemburgo está redigido nas respectivas línguas nacionais (obstáculo intransponível para o relator). É difícil imaginar um intercâmbio de boas práticas através da leitura de documentos em versão original, e a verdade é que os países não foram encorajados, muito menos obrigados, a utilizar apenas uma língua. A Comissão tinha previsto traduzir todos os documentos para uma única língua, mas infelizmente os atrasos acumulados na apresentação dos PANEE repercutiram-se nos prazos de tradução.

4.6 O CESE sublinha a incoerência entre os objectivos dos planos nacionais e os dois elementos supracitados. Quer se trate de planos enciclopédicos ou sucintos, nem uns nem outros ajudam a entender exactamente para onde vamos. O excesso e a insuficiência de pormenores têm igual efeito: complicam a leitura e a compreensão. O modelo EMEES pode constituir um bom compromisso entre estes dois extremos. O CESE recomenda vivamente que se preveja para a próxima edição dos planos nacionais a adopção de um modelo comum, fácil de ler e de comparar.

4.7 Ressalvando algumas excepções louváveis assinaladas no presente parecer, o CESE considera negativo a falta gritante de iniciativas no sector público e na agricultura. Os PANEE são omissos e reticentes quanto a estes sectores cruciais.

5. **Observações na generalidade**

5.1 Em Janeiro de 2007, o Conselho pediu à Comissão que definisse disposições no domínio da energia e das alterações climáticas, no sentido de concretizar objectivos ambiciosos. Tal foi materializado no terceiro pacote energético, no pacote sobre as energias renováveis e as alterações climáticas, na directiva relativa à redução das emissões de CO_2 dos veículos novos, no novo regulamento «Energy Star», no livro verde relativo à mobilidade urbana, que prevê nomeadamente medidas para incentivar os meios de transporte eficientes, e no plano estratégico para as tecnologias energéticas.

5.2 Que elementos caracterizam estas disposições? Algumas indicações e muitas regras. Infelizmente, os dirigentes nacionais, depois de as aprovarem formalmente, não são capazes de resistir às pressões das empresas nacionais e de manterem as escolhas que fizeram, como no caso das emissões de CO_2, solicitando modificações àquilo que aprovaram colegialmente.

5.3 O motivo pelo qual os Estados-Membros não parecem excessivamente preocupados reside precisamente na própria directiva. Com efeito, o décimo segundo considerando determina o seguinte: «Portanto, embora os Estados-Membros se comprometam a fazer esforços para atingir o objectivo, o objectivo nacional de economia de energia é indicativo por natureza e não implica qualquer obrigação juridicamente vinculativa para os Estados-Membros de atingirem o valor de 9 %.».

5.4 Esta prática regulamentar (adopção de directivas com objectivos não vinculativos e sem sanções em caso de incumprimento) caracterizou as iniciativas legislativas adoptadas em anos específicos e em determinados domínios. Há alguns anos, os Estados-Membros reivindicavam a sua soberania em termos de escolhas energéticas, do aprovisionamento à distribuição passando pela produção. Isto deu origem a uma legislação não vinculativa (*soft law*), que caracterizou esse período. Neste contexto, a Directiva 2003/30/CE relativa aos biocombustíveis fixava objectivos quantitativos, mas não previa qualquer obrigação específica em relação ao seu cumprimento.

5.5 Nestas condições, e tendo em conta as premissas descritas, o objectivo de redução do consumo de 20 % até 2020, por via da eficiência energética, é muito difícil de atingir, caso não sejam adoptadas medidas e/ou objectivos complementares estritos.

5.6 O CESE apoiou e continuará a apoiar todas as iniciativas que contribuam para alcançar um nível crescente de eficiência energética, na medida em que considera que tanto as emissões de CO_2 como a dependência energética da UE são dois problemas de primeira ordem.

5.7 O CESE sublinha, simultaneamente, a contradição entre as medidas gerais não vinculativas e as medidas específicas obrigatórias e orientadas para os resultados. O conjunto não é obrigatório, mas os elementos isolados são? Deveria ser a própria Comissão a dar o bom exemplo, publicando os resultados obtidos em matéria de eficiência energética e de economia de energia nos seus edifícios, as iniciativas que promoveu, os montantes que atribuiu. Um anexo com uma abordagem de tipo «federal» contribuiria para uma melhor compreensão da importância dessas políticas.

5.8 O CESE destaca o importante desfasamento entre as expectativas expressas em relação à adopção de medidas adequadas para atingir um aumento significativo na eficiência energética e os projectos, globalmente decepcionantes e pouco ambiciosos, apresentados pelos Estados-Membros e insiste na necessidade de se adoptarem medidas concretas a curto, médio e longo prazo que confiram substância aos objectivos avançados.

5.9 Nos casos em que seja plausível tirar tal conclusão, o CESE recomenda a adopção de medidas que permitam concretizar os objectivos e não empreender acções meramente de «cosmética», como aconteceu no passado.

5.10 O CESE tinha acolhido favoravelmente tanto a Directiva 2006/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos, como, mais tarde, o «Plano de acção para a eficiência energética: concretizar o potencial» de 19 de Outubro de 2006, mas estes actos regulamentares e de orientação foram publicados num momento em que os preços do petróleo eram ainda relativamente baixos. Com efeito, aquando da apresentação da directiva em 2004 o preço do barril rondava os 42 dólares americanos, sendo o preço médio em 2006 ligeiramente inferior a 62 dólares americanos.

5.11 Neste contexto, era desde logo compreensível que os objectivos fossem meramente indicativos e que a Comissão não obrigasse na directiva os Estados-Membros a concretizarem os objectivos propostos. O Comité Económico e Social Europeu dizia então que a melhor energia é aquela que economizamos, mas se esta economia for deixada ao arbítrio dos Estados-Membros, sem outra motivação que não a do sentido de responsabilidade, a concretização deste objectivo torna-se verdadeiramente aleatória, porventura impossível.

5.12 Mas poderá a União Europeia dar-se ao luxo de não cumprir os objectivos de redução da intensidade energética a 1,5 % por ano? De abdicar de economizar 390 Mtep, que produzem 780 milhões de toneladas de CO_2? Por um lado, estão definidos objectivos ambiciosos e obrigações de redução de 20 % das emissões de gases com efeito de estufa e incremento de 20 % no que respeita às fontes de energia renováveis, mas, por outro lado, estando o objectivo ao alcance de forma mais directa e implicando uma economia imediata, acaba por ser deixado de lado como uma esperança hipotética.

5.13 O CESE chama a atenção para o facto de que em alguns países a aplicação dos planos é da responsabilidade dos governos regionais, sem que haja um nível adequado de coordenação, o que leva, na verdade, a uma falta de harmonização e de coerência territorial.

5.14 O CESE lamenta a ausência de verdadeiras oportunidades de escolha quanto à oferta e considera que se devem incrementar estas oportunidades, acompanhadas de incentivos para os grupos mais desfavorecidos, sobretudo para os consumidores e as pequenas e médias empresas, para se conseguir obter rapidamente os resultados pretendidos. Em alguns países, os incentivos levaram a resultados muito encorajadores, como no caso dos electrodomésticos brancos.

5.15 O CESE considera positiva a experiência das empresas de serviços energéticos (ESE) e apoia a divulgação de tais serviços junto dos cidadãos e das empresas. Para mencionar apenas algumas das componentes positivas destes serviços referem-se as novas profissões, as novas oportunidades de trabalho qualificado e os resultados positivos no âmbito da eficiência energética e da redução dos gases com efeito de estufa.

5.16 O CESE sublinha que os Estados-Membros não estão a envidar esforços suficientes para atingir os objectivos estabelecidos e está persuadido de que, como no caso das emissões dos transportes, é necessário apoiar as iniciativas da Comissão se elas tiverem como finalidade reforçar as obrigações dos Estados-Membros. No ano transacto, a Comissão lançou iniciativas positivas, a saber: a nova regulamentação *Energy Star*, cujas normas passaram a ser obrigatórias no que respeita aos pedidos de ofertas para os contratos públicos de material de escritório, o livro verde sobre a mobilidade urbana, que propõe, entre outras medidas, o financiamento de veículos mais eficientes, o terceiro pacote energético, que reforça os poderes dos reguladores nacionais no que diz respeito à eficiência energética, o plano estratégico para as tecnologias energéticas e a regulamentação das emissões para os veículos novos.

5.17 Estão programadas outras iniciativas para os próximos meses. Trata-se de novas directivas relativas a requisitos de eficiência energética ou de rótulo ecológico para um grande número de produtos (por exemplo, a iluminação pública e a iluminação dos escritórios, modos «de espera» e «desligado» com consumos mínimos), e uma nova regulamentação, prevista para 2009, sobre televisores, frigoríficos e congeladores, máquinas de lavar roupa e de lavar loiça, esquentadores e aquecedores de água, computadores pessoais, material de reprodução de imagens, motores eléctricos, bombas de calor e aparelhos de climatização. Ainda em 2009, a Comissão prevê adoptar uma iniciativa relativa às lâmpadas incandescentes domésticas, para criar condições para a sua substituição a curto prazo. As novas estratégias no domínio dos transportes basear-se-ão na revisão da directiva sobre a rotulagem dos veículos, a eficiência dos pneus e dos sistemas que controlam em permanência a sua pressão e a sua qualidade.

5.18 O CESE considera indispensável realizar um mercado interno da energia, no qual a fixação dos preços resultará de uma concorrência saudável, em conformidade com as directivas sobre a electricidade e o gás.

5.19 O CESE chama a atenção para a necessidade de se prever nos Estados-Membros da UE planos de formação para as escolas (que devem, por conseguinte, empenhar-se activamente em programas de eficiência energética) e programas de comunicação destinados a sensibilizar os cidadãos para a importância e necessidade de um consumo responsável e eficiente da energia.

5.20 Quanto às escolas, alguns concursos entre institutos técnicos, que contam com a participação activa dos alunos, são de particular interesse para se conseguir uma melhor economia de energia. Por exemplo, em Itália o projecto «Datti una scossa», que oferecia um prémio de 25 mil euros para a concretização da medida proposta, revelou-se um grande sucesso. A eco-maratona internacional é outro bom exemplo, tendo um instituto francês apresentado um protótipo que percorreu 3 039 Km com apenas um litro de gasolina! Uma equipa da Dinamarca conseguiu produzir um motor a combustão com uma emissão de 9 g/Km, tendo obtido o prémio «Climate Friendly».

5.21 Os instrumentos económicos que estarão disponíveis deverão ser eficazes e duradouros. O CESE considera que se deve dar particular atenção à distribuição dos incentivos, que devem ser direccionados para os consumidores finais. Há que considerar igualmente a oportunidade de se reservar uma quota de incentivos para os fornecedores de serviços energéticos, criando um interesse comum e convergente nas políticas de eficiência energética.

5.22 Com o objectivo de dar aos clientes os sinais de preço adequados, que promovem um uso mais racional e eficiente da energia, o CESE solicita à Comissão Europeia que vele pela eliminação das tarifas propostas a um preço inferior aos custos, tendo em conta o que é admitido pela legislação europeia no âmbito da promoção adequada das energias renováveis e preservando o previsto nas directivas sobre o gás e a electricidade para os consumidores vulneráveis.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer Comité Económico e Social Europeu sobre «A Internet das coisas»

(2009/C 77/15)

Em 7 de Fevereiro de 2008, 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 Internet das coisas».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Daniel RETUREAU.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro de 2008), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

O CESE encoraja a Comissão Europeia a:

1.1 Investir na investigação, para apoiar as actividades de divulgação (como os eventos organizados pela última presidência) e de normalização, uma vez que considera a Internet das coisas (IC) um domínio importante.

1.2 Adoptar medidas que removam as barreiras que constituam um obstáculo à adopção dessa tecnologia.

1.3 Avaliar se os sistemas centralizados poderão lidar com o volume de tráfego esperado das aplicações IC e se a governação local (nomes e serviços) constitui uma melhor abordagem para gerir o desdobramento de massa.

1.4 Investigar se as actuais directivas tratam de forma adequada a protecção dos dados e os requisitos de segurança ou se são necessárias novas medidas legislativas.

1.5 Considerar a questão da necessidade de alguns laboratórios na Europa que combinem fundos de universidades e de empresas privadas de forma a assegurar que os resultados da investigação ficam na Europa e os investigadores não desaparecem para empresas e centros de investigação noutras partes do mundo (EUA).

1.6 Quanto a eventuais riscos electromagnéticos, dever-se-á aplicar o princípio da precaução a esses novos ambientes que têm muitos leitores de ondas, especialmente no que respeita às pessoas que aí trabalham. Deverá dar-se-lhes informação sobre esses riscos e instalar meios de protecção. Mas a questão terá de ser seriamente avaliada, através de estudos científicos.

1.7 Lembrar que o desenvolvimento tecnológico é para as pessoas e que se tem de avaliar os riscos de natureza ética relacionados com esse desenvolvimento.

1.8 No que respeita aos serviços transeuropeus, a Comissão Europeia ou a autoridade administrativa independente que regule o espectro no futuro deve considerar as necessidades de espectro da internet das coisas.

1.9 Investigar é crucial para vencer o desafio do desenvolvimento de capacidade informática para lidar em tempo real com as futuras aplicações da internet das coisas.

2. **Propostas da Comissão**

2.1 Na sequência da sua comunicação de 2007 sobre as etiquetas RFID [1], e após a conferência sobre esse tema realizada em Lisboa em Novembro passado, a Comissão passa com a presente comunicação à etapa seguinte que é a da Internet das coisas [2].

2.2 Há também que referir um número importante de comunicações e de iniciativas do CESE no decurso destes últimos anos [3]: o programa i2010 foi objecto de um relatório intercalar [4]

3. **Comentários e análises**

3.1 *Introdução*

3.1.1 O desenvolvimento das TI constitui um desafio crucial para as nossas sociedades. Tanto mais que com o seu mercado unificado, a Europa está bem colocada para se tornar uma região-chave da economia digital, se se disponibilizar os meios em termos de investigação fundamental e de RD bem como no plano político da governação dessa Internet do futuro.

---

[1] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões — «Identificação por radiofrequências (RFID) na Europa: Rumo a um quadro político». COM(2007) 96 final.

[2] Ver «Towards an RFID policy for Europe» (Rumo a uma política de identificação por radiofrequência para a Europa), actas do seminário, ed. Maarten VAN de VOORT e Andreas LIGTVOET, 31 de Agosto de 2006.

[3] Por exemplo, o Parecer do CESE «Identificação por radiofrequências (RFID)» relator Peter MORGAN JO C 256 de 27.10.2007, p. 66 — TEN/293.

[4] Comunicação «Preparar o futuro digital da Europa — Avaliação intercalar da iniciativa i2010» (COM(2008) 199 final).

3.1.2 Disso depende muito o crescimento e a competitividade europeia e já é tempo de se afirmar a nível da governação política dessa Internet, desenvolvendo simultaneamente as tecnologias e os investimentos, como o conhecimento e as indispensáveis competências.

3.1.3 A Internet, mesmo actualmente com a WEB2 interactiva e móvel, ainda se apoia numa rede mundial de centenas de milhares de servidores e de direccionadores, ou seja, de computadores fixos ligados em rede por fio ou fibra óptica; mas as ligações através de terminais móveis como o telefone móvel ou as tabletes Internet são efectuadas através de ondas electromagnéticas e têm uma propagação muito rápida, com vários padrões de ligação. (3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax).

3.1.4 A WEB2 é interactiva; o utilizador é também um criador ou um fornecedor de conteúdos, a título individual ou sob forma de cooperativas ou em colaboração (enciclopédia Wikipédia, software livre…). Um grande número de PME opera no fornecimento de software, de conteúdos criativos e sobretudo de serviços muito diversificados (instalação e manutenção de redes, segurança informática, formações …).

3.1.5 Os circuitos integrados informáticos são cada vez mais miniaturizados ao mesmo tempo que se tornam mais complexos e reduzem o seu consumo de energia. Inserem-se em terminais móveis cada vez mais leves em que o software utilizado e o poder de cálculo são empregues numa perspectiva de integração do telefone, do acesso Internet e da geolocalização (chips Sirf 3).

3.2 *Rumo a uma Internet das coisas*

3.2.1 A Internet das coisas começa a ser empregue num contexto tecnológico complexo, a partir do WEB2 e de outras tecnologias associadas, na sua maioria já existentes, e cuja fusão faz com que seja ultrapassada uma importante etapa rumo à Internet das coisas:

— os protocolos Ipv6 ([5]), HTTP ([6]), FTP, etc. e um novo padrão HTML 5 universal para a leitura dos sítios (que ainda é necessário elaborar),

— as etiquetas RFID ([7]) e os leitores de radiofrequências que as conectam às bases de dados,

— a geolocalização (GPS e brevemente Galileo),

— as redes interligadas e as capacidades de armazenamento de dados,

— a inteligência artificial, nomeadamente da Web3 (web semântica, cuja linguagem será mais próxima da linguagem natural) e para a gestão de dados entre máquinas,

— as nanotecnologias, nomeadamente as aplicadas aos microprocessadores,

— as etiquetas 2D (códigos barras, Datamatrix) que permanecem utilizáveis, nomeadamente através da associação de um conteúdo rico a um endereço Internet codificado com Datamatrix, fotografado através de um terminal portátil que se liga directamente ao sítio (diversas utilizações, turísticas, publicitárias, informativas, etc.).

3.2.2 Com o aumento da potência dos elementos das redes do futuro, a informática maciçamente paralela desempenhará um papel crescente; centenas ou milhares de microprocessadores poderão funcionar em paralelo ([8]) e não por operações sucessivas, o que permitirá acelerar muitíssimo os cálculos e assim conceber universos virtuais complexos em simultâneo; além disso, a virtualização permite já utilizar quase na sua totalidade a potência dos computadores fazendo funcionar virtualmente várias máquinas numa só, incluindo com sistemas operativos diferentes, e esta técnica desenvolve-se rapidamente.

3.2.3 A Europa necessita seguramente de intensificar as investigações e de formar competências de alto nível teórico e prático nestes domínios, para conservar os investigadores «aspirados» pelos grandes laboratórios universitários e privados americanos e brevemente chineses ou indianos; o risco de um importante atraso tecnológico torna-se evidente na falta de iniciativas de grande envergadura dedicadas ao domínio da Internet do futuro.

3.2.4 As tecnologias de armazenamento de massa evoluem rapidamente, pois são absolutamente necessárias para as bases de dados que conterão a descrição dos objectos identificados através do seu endereço Internet. Estas capacidades, combinadas com as capacidades de tratamento de dados, abrem o caminho à Internet inteligente, que acumulará novos conhecimentos em bases de dados mais completas através da combinação e do tratamento dos dados recebidos dos objectos e das bases de dados de identificação. Em simultâneo, a rede transforma-se em computador e armazena programas que permitem a utilização das bases de dados e as intervenções humanas: requerimentos complexos, relatórios, etc.

3.3 *Primeiras aplicações*

3.3.1 Determinadas realizações estão em fase de experimentação e algumas aplicações já estão operacionais com os meios actuais em sectores económicos como:

— o comércio de retalho (Wall Mart),

— a logística dos transportes e o seguimento de mercadorias,

— a segurança em determinadas empresas.

([5]) Protocolo Internet versão 6.

([6]) Protocolo de transferência de hipertexto (http) é um protocolo de comunicação para a transferência de informação na Internet e na Rede de Alcance Mundial (World Wide Web). O seu objectivo original era encontrar uma forma de publicar e de ter acesso a páginas de hipertexto através da Internet.

([7]) Identificação por radiofrequências.

([8]) A universidade de Stanford lançou um novo laboratório, o «Pervasive Parallelism Lab» financiado pelas maiores empresas do sector da informática do Estados Unidos entre as quais a HP, a IBM a Intel.

3.3.2 As etiquetas RFID incorporadas nos objectos, em cartões de acesso, nos produtos em venda no supermercado, por exemplo, fornecem a um leitor situado a uma distância relativamente próxima (distância em função da frequência utilizada) um acesso simultâneo à morada e às características de todos os objectos lidos em simultâneo (carrinho de supermercado, contentor), retirando as necessárias conclusões (preço a pagar, declaração aduaneira detalhada). No Japão já se pode utilizar esse sistema para compras, pagas através de um outro chip inserido no telefone móvel (terminal multifuncional).

3.3.3 No que respeita à logística dos transportes e em conexão com a geolocalização, pode-se conhecer tudo a respeito de uma encomenda em execução, incluindo a sua posição geográfica, em tempo real.

3.3.4 A Internet das coisas é ubiquista; fala-se também de «Internet ambiente» em que as informações comunicadas pelos leitores em diferentes fases dos processos de tratamento podem ser tratadas de forma automática.

3.3.5 Em certas aplicações, os objectos comunicam, a rede «aprende» e pode tomar as decisões adequadas, por exemplo nas aplicações domóticas: bio-reconhecimento de pessoas, abertura das portas, colocação em prática de decisões relativas à casa e ao seu abastecimento, o tratamento do aquecimento, da ventilação, dos avisos de segurança para crianças, a título de exemplo…

3.3.6 O acesso a determinadas máquinas ou a determinadas informações pode ser determinado por leitores de impressões ou de reconhecimento de forma.

3.4 *Ubiquidade das redes e vida privada, segurança*

3.4.1 Mas esses tratamentos podem aumentar consideravelmente os riscos de violação da vida privada ou da confidencialidade dos negócios, as relações entre clientes e fornecedores de bens e de serviços, visto que o bom funcionamento de uma internet ambiente pressupõe que as redes contenham grande número de dados pessoais ou até mesmo confidenciais e estritamente privados como nas aplicações médicas.

3.4.2 Cabe perguntar se os actuais instrumentos jurídicos comunitários de protecção dos dados são suficientes para as redes do futuro próximo.

3.4.3 Sem um reforço das protecções e da confidencialidade dos dados sensíveis, a rede ambiente poderá tornar-se um instrumento totalmente transparente para as pessoas (como já existe para os animais domésticos no sistema de identificação europeu).

3.4.4 É sobretudo necessário vigiar os cruzamentos de dados dispersos regulando os relativos às coisas e proibindo os referentes às pessoas; a difusão de dados pressupõe que sejam previamente tornados anónimos, o que afasta os argumentos daqueles que recusam comunicar dados sociológicos a pretexto da protecção da vida privada; não é necessária a autorização prévia das pessoas se os dados são tornados anónimos e depois tratados estatisticamente antes da publicação dos resultados.

3.4.5 Os dados confidenciais a definir juridicamente deverão ser protegidos por cifragem robusta para apenas autorizar o acesso às pessoas (ou máquinas) autorizadas.

3.4.6 A questão da inocuidade ou do risco relacionado com as frequências ultra-elevadas mais potentes que serão em breve amplamente utilizadas, permanece em aberto, como reconhece a Comissão.

3.4.7 A legislação sobre a protecção dos trabalhadores contra as ondas electromagnéticas corre o risco de se revelar muito insuficiente no que respeita a uma exposição permanente às frequências elevadas e ultra-elevadas. Os estudos sobre essa matéria, efectuados em princípio sobre as possíveis consequências dos telefones móveis na saúde dos utilizadores, permanecem inconclusivos. Será urgentemente necessário que a investigação sobre os riscos e eventuais respostas se acelere e se amplifique antes que determinados tipos de etiquetas de nova geração se desenvolvam de forma «selvagem» ([9]).

3.4.8 Devem ser estabelecidas normas, se possível universais e, pelo menos, europeias, para a utilização das etiquetas RFID, privilegiando o direito à protecção da vida privada, numa perspectiva que vá talvez além das «*natural persons*» (pessoas singulares), visto que a legislação actual é aplicada de forma desigual e não abrange todas as situações relacionadas com as utilizações actuais e futuras das etiquetas RFID e da Internet das coisas.

3.5 *A Internet do futuro*

3.5.1 A Internet do futuro, na medida em que é possível efectuar previsões a médio prazo num domínio em constante evolução, será sem dúvida uma combinação da Web3 e da Internet das coisas.

3.5.2 Os diversos componentes da Internet do futuro já existem na sua maior parte, aperfeiçoam-se ou são aplicados de forma a que esta nova Internet faça proximamente o seu «coming out», se revele como um novo paradigma de refundição do lugar e do papel das redes ubiquistas na vida dos cidadãos e do crescimento económico numa escala ainda difícil de conceber, mas que poderá provocar uma alteração social importante e uma fonte de desenvolvimento sem precedentes para as empresas e os países que dominarem todas as suas especificidades, ou seja, que terão efectuado atempadamente os

([9]) Um estudo científico britânico sobre telefones móveis demonstra a inocuidade sobre vários anos; o relatório está disponível no sítio http://www.mthr.org.uk.

investimentos necessários em investigação, formação, criação de regras, de novos serviços; o que poderá implicar alterações das relações de força económicas e científicas à escala global. Isto constitui um desafio incontornável para a Europa.

3.5.3 Por último, a Internet das coisas realiza uma fusão entre o mundo físico e o mundo digital, entre o real e o virtual; os objectos inteligentes (smart objects) inscrevem-se na rede ambiente em que participam de pleno direito (ubiquitous network) e aí ocupam um espaço bastante maior do que na rede participativa humanista do Web 2 que se incorporará na rede alargada a uma escala superior.

3.5.4 Por último, a nova rede coloca problemas de governação, pela sua dimensão e pelos seus novos conteúdos, as exigências de nomeação que incidem sobre centenas de milhares de nomes, as regras universais a utilizar; actualmente as RFID são objecto de regras privadas, de relações comerciais com EPC global, mas será que isso é praticável para o pleno desenvolvimento da internet do futuro?

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Conteúdos criativos em linha no mercado único

COM(2007) 836 final

(2009/C 77/16)

Em 3 de Janeiro de 2008, 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

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Conteúdos criativos em linha no mercado único

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Daniel RETUREAU.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 *Direitos dos consumidores*

1.1.1 O CESE defende uma protecção de alto nível dos consumidores. Para este efeito, aguarda com expectativa a elaboração do *Guia para consumidores e utentes dos serviços da sociedade da informação*.

1.1.2 Na opinião do CESE, este guia deveria contemplar, pelo menos, os seguintes pontos:

— a neutralidade da rede, para reforçar a possibilidade de escolha do consumidor;

— a garantia de uma protecção adequada dos dados pessoais, assim como de um elevado nível de segurança do meios electrónicos;

— a simplificação do estabelecimento de normas de carácter voluntário e marcas de confiança para o comércio electrónico;

— a aplicação dos direitos dos consumidores no ambiente digital, especificando os direitos de acesso, o serviço universal, bem como a protecção contra práticas comerciais desleais;

— o estabelecimento de parâmetros de qualidade dos serviços em linha;

— o estabelecimento de um formulário em linha de carácter europeu destinado a notificar actividades fraudulentas;

— um sistema de resolução extrajudicial de litígios em linha.

1.2 *Interoperabilidade*

1.2.1 O CESE salienta que a interoperabilidade constitui um factor económico central. Observa ainda que as normas abertas são de importância fundamental para facilitar a interoperabilidade, contribuindo para a segurança e a fiabilidade.

1.2.2 A falta permanente de interoperabilidade limita os cidadãos europeus no seu acesso a equipamentos, serviços e conteúdos, obriga-os a pagar preços mais elevados pelos equipamentos e limita, ao mesmo tempo, a escolha dos mesmos, forçando-os a utilizar sistemas alternativos, dado que determinadas partes interessadas aproveitam a existência de diferenças técnicas desnecessárias para criar mercados monopolísticos.

1.2.3 Na opinião do Comité, a ideia de sistemas de gestão dos direitos digitais (DRM) ([1]) eurocompatíveis é uma falsa boa ideia que coloca mais problemas do que os que resolveria e que pode excluir determinados autores da difusão em linha. Ademais, o mercado de conteúdos é global, como o demonstra a repartição em zonas, o que limita as liberdades dos utilizadores.

1.3 O Comité considera que a tributação mais ou menos anárquica de todas as variantes de suportes digitais ou de dispositivos de memória, com grandes diferenças entre Estados-Membros, conduz a enormes distorções no mercado.

1.4 As medidas penais e os procedimentos de excepção avançados no projecto de lei francês «Olivennes» vão mais além das exigências da OMC constantes do acordo assinado, em 1994, em Marraquexe. Como afirmado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão «Pro Musicae», o princípio da proporcionalidade deve ser respeitado na escolha dos meios a utilizar para fazer respeitar os direitos de autor, sendo questão de encontrar um equilíbrio satisfatório entre os direitos e liberdades e os interesses em causa.

1.5 Assim, o CESE aguarda com expectativa a recomendação que a Comissão prevê elaborar sobre os conteúdos criativos em linha para se pronunciar concretamente sobre a transparência (rotulagem) e sobre as novas formas de fixação e gestão dos direitos digitais à escala europeia, o incentivo e o contributo para sistemas inovadores de difusão dos conteúdos criativos em linha, bem como a procura de meios eficazes para pôr fim às cópias ilegais para efeitos comerciais e a qualquer outra forma de espoliação dos criadores.

2. **Proposta da Comissão**

2.1 Os principais aspectos da comunicação e as perguntas colocadas pela Comissão visam:

— regular e harmonizar um mercado europeu dos conteúdos criativos em linha;

— estabelecer um direito de autor e direitos conexos europeus, um licenciamento multiterritorial e uma melhor protecção dos direitos referentes à propriedade literária e artística;

— estabelecer GDD europeus, em função dos suportes, e interoperáveis, em particular nos conteúdos em linha;

— assegurar a segurança das comunicações e dos pagamentos financeiros, combater a pirataria e as burlas, de modo a reforçar a confiança na economia digital e permitir o desenvolvimento dos serviços em linha.

— O maior problema futuro virá, sem sombra de dúvidas, das questões relacionadas com a cópia privada, que está no centro de inúmeras polémicas na Europa, pois os vários Estados-Membros da União estão longe de ter uma legislação harmonizada sobre esta questão.

2.2 Segundo o documento de trabalho, com 41 páginas, dos serviços da Comissão, publicado separadamente da comunicação e apenas em língua inglesa ([2]), tendo em conta a natureza transfronteiriça das comunicações em linha e dos novos modelos comerciais impostos pelas novas tecnologias, as políticas da União deveriam visar a promoção e a rápida difusão destes novos modelos para difundir em linha os conteúdos e conhecimentos. Os «conteúdos criativos distribuídos em linha» são conteúdos e serviços como os meios de comunicação audiovisuais em linha (filmes, televisão, música e rádio), os jogos em linha, as publicações em linha, os conteúdos educativos e ainda os conteúdos produzidos pelos utilizadores (redes sociais, blogues, etc.).

2.3 O objectivo primeiro, já afirmado na comunicação i2010 ([3]), é criar um espaço único europeu da informação. Os problemas encontrados persistem, enquanto as plataformas tecnológicas de difusão se diversificam e se expandem.

2.4 Quanto ao problema da confiança na economia digital, uma questão recorrente é a interoperabilidade entre os equipamentos, os serviços e as plataformas, sendo alguns de opinião que a criminalização das trocas de ficheiros entre homólogos (*peer to peer* — P2P) ou através do «BitTorrent» e a existência de regimes draconianos de direitos de propriedade intelectual não ajudam a criar um clima de confiança, tanto mais que a explosão dos conteúdos criados pelos utilizadores, o que confere uma nova dimensão ao seu papel na economia digital, acarreta um determinado número de desafios para as políticas públicas em vários domínios como a confiança e a segurança.

2.5 A utilização dos sistemas de GDD é fortemente criticada pelas organizações de consumidores que consideram que estes ferem os direitos essenciais dos consumidores. Estes sistemas implicam ainda riscos em matéria de protecção de dados e não são fáceis de gerir pelos utilizadores. No entanto, alguns representantes da indústria defendem a sua utilização argumentando que os problemas de interoperabilidade decorrem dos fabricantes do material e dos autores dos programas informáticos.

2.6 No mercado global, os operadores de mercados nacionais têm de fazer face à diversidade de línguas e à pequena dimensão de alguns mercados, bem como à diversidade de regras nacionais quanto ao licenciamento. Os fornecedores de acesso à Internet defendem um licenciamento e regras multiterritoriais, mas outros sectores da indústria não são tão favoráveis a essa abordagem. O licenciamento nacional permitiria remunerar melhor os autores. Contudo, um número não negligenciável de institutos de colecta de direitos opera em vários países. Por outro lado, as organizações musicais e os operadores de telemóveis advogam uma simplificação da cobrança dos direitos.

([1]) *Digital Rights Management* — Gestão dos direitos digitais (GDD): expressão politicamente correcta para designar «os dispositivos informáticos ou técnicos que impedem a cópia».

([2]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2007) 1710 de 3 de Janeiro de 2008 (COM(2007) 836 final), em inglês http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1710:EN:HTML.

([3]) «i2010 –Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego»(COM(2005) 229 final).

2.7 Os fornecedores de acesso à Internet criticam ainda a diversidade de regimes de colecta e de montantes de direitos para a cópia privada, cada vez mais onerosos e complexos, e contestam a sua utilidade face à utilização dos sistemas de GDD.

2.8 A ausência de conteúdos disponíveis para a distribuição em linha e a fragmentação dos mercados, associadas à diversidade dos contratos celebrados para diferentes formas de exploração, marginalizam a possibilidade de pôr rapidamente em linha as criações e são um sério travão ao desenvolvimento dos serviços.

2.9 O documento de trabalho da Comissão apresenta as conclusões de duas consultas e a variedade das posições dos diferentes interesses em causa. A Comissão gostaria, no entanto, de avançar na questão (contestada) do licenciamento multiterritorial e de um direito de autor europeu, da generalização de sistemas de GDD interoperáveis em particular, e ver surgir um verdadeiro mercado europeu que integre a diversidade das culturas.

2.10 O objectivo é ajudar a que o mercado europeu do conteúdo em linha (música, filmes, jogos, etc.) quadruplique até 2010, passando de 1 800 milhões de EUR de receitas, em 2005, para 8 300 milhões de EUR.

3. **Observações**

3.1 O Comité está perfeitamente ciente de que a Internet permite recolher ou distribuir, sob formato digital, bens e serviços através de métodos que infringem o direito de propriedade de bens imateriais dos autores e distribuidores de conteúdos criativos em linha, bem como violar a privacidade ou perpetrar novas formas de burla contra as empresas e os particulares.

3.2 As criações que mais circulam de forma ilegal são as obras musicais contemporâneas e, de forma crescente, as obras audiovisuais, bem como os programas informáticos de todos os tipos. O fenómeno ganhou proporções enormes durante o período em que os distribuidores não propunham qualquer modelo comercial que tomasse em consideração as novas possibilidades de infringir os direitos de propriedade imateriais. Era também necessária uma pedagogia da utilização da Internet para os adolescentes, não tendo havido nenhuma instituição que tomasse a iniciativa, trabalho que, de resto, é ainda totalmente insuficiente.

3.3 As primeiras reacções foram, por vezes, extremas, mas outras vezes, e mais raramente, laxistas. Em geral, os distribuidores criaram dispositivos contra a cópia (os ditos «GDD»), a par da exigência de compensações financeiras para os titulares dos direitos e medidas penais extremamente dissuasoras, mas na prática inaplicáveis, tendo em conta a dimensão da fraude, excepto nos casos de contrafacção em larga escala proveniente essencialmente da Europa de leste e da Ásia. Algumas pessoas foram inculpadas para servirem de exemplo dissuasor, mas não é possível saber até que ponto tal aconteceu, dada a inexistência de sondagens independentes e de números realistas quanto aos montantes das perdas causadas pelas contrafacções.

3.4 O Comité manifesta, no entanto, alguma surpresa ante a proposta da Comissão de criar sistemas de GDD «europeus» e interoperáveis para os conteúdos difundidos em linha. Com efeito, no que diz respeito à música, há milhões de obras já acessíveis nos sítios comerciais sem GDD, sendo a tendência para o seu desaparecimento gradual. As empresas de distribuição estão a desenvolver diferentes sistemas de distribuição desta categoria de conteúdos, incluindo possibilidades de audição directa sem registo ou de assinatura especial permitindo descarregar um determinado número de obras, sendo a gratuitidade acompanhada de publicidade «obrigatória,» etc.

3.5 As protecções materiais em suportes móveis, nomeadamente terminais, são agora consideradas mais como obstáculos a uma utilização justa (*fair use*) do que como protecção eficaz contra os piratas. Podem igualmente levar a uma integração vertical (sítios, codificação de propriedade com uma certa perda de qualidade, leitores especiais: sistema de distribuição da Apple com codificação AAC e leitor iPOD ou iPhone) que é uma prática anticoncorrencial. Uma protecção frequente, em particular no que diz respeito aos programas informáticos ou jogos ou a determinadas publicações em linha, baseia-se numa chave digital para desbloquear o acesso enviada ao comprador após pagamento da sua compra por unidade ou da sua assinatura por um determinado período. Este sistema é suficientemente eficaz e já está amplamente disseminado.

3.6 Na opinião do Comité, os sistemas de GDD digitais, integrados e interoperáveis estão na prática ultrapassados. Seria, sem dúvida, preferível observar melhor as evoluções nos diferentes sectores do mercado dos conteúdos em linha que parecem ir numa direcção favorável à protecção dos direitos de autor e dos direitos conexos, com base nomeadamente em códigos de conduta adequados e de modelos comerciais realistas ([4]), em vez de cristalizar, através de uma iniciativa europeia, uma situação transitória e em rápida evolução.

3.7 Quanto ao direito de autor e aos direitos conexos, os acordos e convenções internacionais existentes são uma base jurídica, em princípio comum, tanto para os Estados-Membros como nas relações com países terceiros. Contudo, subsistem, na prática, diferenças, não obstante o direito comunitário. Do mesmo modo, a proposta de um «direito de autor europeu» para o mercado interno tornaria a protecção automática em todos os Estados-Membros, assim que esses direitos fossem reconhecidos num dos países, o que garantiria uma protecção uniforme.

3.8 Na era da Internet e da sociedade do conhecimento, é indispensável encontrar um verdadeiro equilíbrio entre o interesse geral e os interesses privados. Os autores e distribuidores devem ser remunerados de forma justa. Os leitores ou ouvintes e os utilizadores devem poder utilizar de forma razoável os conteúdos adquiridos legalmente, numa esfera privada, no domínio da leitura pública ou no ensino ministrado nos diferentes níveis das instituições de educação.

3.9 Observa-se, no entanto, a existência de um direito penal rigoroso, que protege o direito de autor e que prevê para os particulares que não cumpram sanções exorbitantes em diversos países, enquanto que os direitos de utilização e de cópia privados foram limitados. Por outro lado, os métodos policiais impostos aos fornecedores de acesso à Internet, que podem ser úteis para a luta contra o terrorismo, afiguram-se desproporcionados e susceptíveis de infringir o direito à vida privada num

([4]) O acto de vender música na Internet ao mesmo preço que os CD vendidos nas lojas é uma renda excessiva para os distribuidores, o que não encoraja à procura de modelos realistas, que tenham em conta o preço de revenda real e um benefício comercial que não seja desproporcionado.

quadro judicial unilateralmente favorável aos distribuidores. É possível que este tipo de legislação seja finalmente posto em causa junto do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de Estrasburgo que vela pelo respeito da vida privada. Por seu turno, o Tribunal do Luxemburgo apela ao respeito do princípio da proporcionalidade e à procura de um equilíbrio entre os diversos direitos presentes (acórdão «Pro Musicae»).

3.10 Além disso, há países, frequentemente são sempre os mesmos, que tributam todos os tipos de suportes digitais, considerando-os como ferramentas de pirataria, independentemente da utilização a que se destinam. Apesar de muitas vezes ser designado de «taxa para cópia privada», este imposto gera, na verdade, receitas consideráveis cuja repartição está, por vezes, longe de ser transparente. Esta abordagem que assimila todas as cópias privadas ou de utilização justa a uma violação dos direitos de autor e conexos é particularmente insuportável para os utilizadores honestos das TIC, ou seja a esmagadora maioria, e para as empresas que os utilizam para outros fins que não a cópia de música ou de jogos. Estas contribuições pelo menos deveriam ser moderadas e proporcionais ao custo efectivo do armazenamento das unidades digitais (percentagem do preço de venda do suporte dividida pela capacidade total de Go, por exemplo), pois observam-se distorções consideráveis segundo os suportes.

3.11 Os direitos das diferentes partes interessadas devem ser respeitados, mas na observância das directivas em vigor e de acordo com o princípio da proporcionalidade, como claramente exposto pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão «Pro Musicae» ([5]).

4. **Observações complementares do Comité**

4.1 O Comité partilha da opinião de que a interoperabilidade, indispensável à livre concorrência, só é alcançada quando o consumidor pode utilizar o dispositivo da sua escolha para ler as suas obras. A única solução para tal passa por que as obras sejam codificadas com normas abertas, acessíveis a todos. Ora, todos os sistemas GDD proíbem à partida a leitura de uma obra por qualquer dispositivo, material ou de software, que não tenha sido explicitamente autorizado pelo editor da GDD. A GDD assenta por definição no segredo dos seus formatos fechados, cujas especificações técnicas não são acessíveis publicamente. Os sistemas não autorizados e não certificados pelo editor da GDD são, por conseguinte, excluídos de qualquer concorrência. Aliás, actualmente não há nenhuma GDD que se baseie em normas abertas. Esta solução implicaria a aplicação de sistemas complexos de licenças cruzadas e alguns criadores poderiam ver-se excluídos do mercado simplesmente porque não utilizam a GDD, por exemplo. Todo um sector da criação digital, incluindo os institutos científicos e centros de investigação, as universidades, os programas informáticos livres, as criações com licenças alternativas, poderia ser excluído do mercado que admitiria apenas conteúdos comerciais, o que se afigura incompatível com a sociedade da informação e do conhecimento, na vanguarda da qual a Europa se pretende colocar.

4.2 Nenhuma destas hipóteses é satisfatória, por exemplo para a importação de obras e de conteúdos provenientes de países terceiros para a Europa e para a exportação para fora do nosso continente. O ou os programas informáticos europeus de GDD deveriam, portanto, ser também compatíveis com os dos mercados externos, que são com frequência consideravelmente mais activos em matéria de audiovisuais. Os sistemas de GDD abrem a porta a práticas anticoncorrenciais e às tentativas de integração vertical no sector multimédia. O caso do iTunes da Apple, que utiliza um sistema de GDD e uma codificação de propriedade obrigando, na prática, a utilizar um leitor de tipo iPod ou iPhone, ilustra este problema.

4.3 Ao revelarem apenas os API (*application programming interface* — interface de programas de aplicação) de um programa informático de GDD e não a totalidade do programa de base, o que poderá ser uma tentação relativamente grande para alguns fornecedores, correr-se-á sempre o risco de não permitir uma verdadeira interoperabilidade.

4.4 Os piratas conseguem contornar ou reproduzir muito rapidamente o equivalente de qualquer sistema de protecção, de tal modo que os fornecedores de conteúdos já não têm confiança nos sistemas de GDD e estão à procura de novos modelos comerciais de difusão, como a assinatura a preço fixo, a audição livre mas a obtenção da obra contra pagamento, a inclusão de publicidade, etc.. Seria melhor confiar no mercado em vez de legislar apressadamente e de forma confusa, como no caso francês em que os actos legislativos se sucedem e levam ao surgimento de jurisprudência contraditória. A pressão dos lóbis dos «grandes produtores» (cinco grandes produtores mundiais dominam a cena musical e seis ou sete o audiovisual) tem sido, até à data, determinante para levar alguns países a optar pelo abandono do direito à cópia privada e à criminalização do intercâmbio de ficheiros entre particulares. O último projecto de lei francês enterra-se nesta via sem saída da repressão excessiva.

4.5 Como defendido pelo Comité em pareceres anteriores, o direito penal só deve ser aplicado às contrafacções para fins comerciais (produção e distribuição, por vezes, por máfias). Em alguns Estados-Membros é muito fácil, incluindo nos mercados ao ar livre, obter programas informáticos ou gravações musicais e audiovisuais contrafeitos. Há uma produção europeia de

([5]) Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) 29 de Janeiro de 2008
No processo C-275/06
que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial
(…) o Tribunal de Justiça (Grande Secção) (…) profere o presente Acórdão
«As Directivas 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade d[a] informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno ("Directiva sobre o comércio electrónico"), 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação, 2004/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao respeito dos direitos de propriedade intelectual, e 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas (Directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas), não impõem aos Estados-Membros que prevejam, numa situação como a do processo principal, a obrigação de transmitir dados pessoais para garantir a efectiva protecção dos direitos de autor no âmbito de uma acção cível. Porém, o direito comunitário exige que os referidos Estados, na transposição dessas directivas, zelem por que seja seguida uma interpretação das mesmas que permita assegurar o justo equilíbrio entre os direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica comunitária. Seguidamente, na execução das medidas de transposição dessas directivas, compete às autoridades e aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros não só interpretar o seu direito nacional em conformidade com essas mesmas directivas mas também seguir uma interpretação destas que não entre em conflito com os referidos direitos fundamentais ou com os outros princípios gerais do direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade.»(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0275:PT:HTML).

produtos contrafeitos, mas o essencial das cópias provém da Ásia. É esta contrafacção em massa e para fins comerciais que se deve visar e penalizar prioritariamente, devendo-se desenvolver uma cooperação policial e judiciária para desmantelar as redes criminosas internacionais.

4.6 Quanto às trocas, em particular entre adolescentes, há que desenvolver prioritariamente a educação cívica, isto é a informação sobre a necessidade de os autores e produtores serem remunerados de forma justa pelo seu trabalho (sobretudo os autores que frequentemente recebem a parte mais pequena dos direitos cobrados).

4.7 Todas as trocas em massa de ficheiros não são necessariamente partilhas de ficheiros protegidos pelos direitos imateriais pecuniários. Pode-se tratar de trocas e de publicações gratuitas de conteúdos diversos (resultado de experiências e trabalhos científicos, obras sujeitas a licenças não restritivas quanto à cópia ou à difusão).

4.8 No entanto, segundo o projecto de lei em apreciação em França, é toda a rede que deve ser objecto de vigilância, devendo os dados pessoais dos internautas ser conservados durante um longo prazo. Estes dados seriam acessíveis aos representantes dos «grandes produtores», quando, a existir tal sistema, apenas as autoridades públicas, munidas de mandado judicial, deveriam poder aceder aos mesmos.

4.9 O direito à cópia privada torna-se uma excepção, sujeita a fortes restrições, nos «contratos» elaborados pelos fornecedores de conteúdos em termos de difícil compreensão e opostos à compra por impulso, frequentemente por questão de moda, pelos consumidores.

4.10 Se os autores e os distribuidores profissionais são, na prática, os únicos a beneficiar de uma tal protecção excessiva pela lei, os produtores individuais de conteúdos, ou os artistas ainda desconhecidos do grande público, os utilizadores de licenças alternativas (GPL — Licença Pública Geral, LGPL — Licença Pública Geral «light», Licença «Creative Commons», etc., cerca de cinquenta variedades de licenças) não são, por seu turno, objecto de qualquer protecção específica, não obstante estas licenças serem regidas pelo direito de autor e não serem obrigatoriamente gratuitas. Estes autores terão de passar previamente por um juiz para apresentarem uma queixa de contrafacção, o que criaria uma desigualdade profunda perante a lei entre os grandes difusores transnacionais e as pequenas empresas ou particulares.

4.11 Na verdade, o Comité considera que a legislação deve assegurar a protecção dos consumidores de boa-fé, enquanto pilar fundamental, bem como a justa remuneração dos autores pelo seu trabalho.

4.12 As disposições restritivas referentes à utilização de uma licença adquirida de forma legal e o acesso aos dados pessoais pelos representantes dos «grandes produtores» vão de encontro aos objectivos perseguidos, pois os infractores «comerciais» saberão como ultrapassar todos os obstáculos técnicos e dissimular os seus rastos na rede e, na prática, apenas as partilhas legais ou ilícitas de dados feitas por cibernautas sem fins comerciais serão acessíveis ao controlo, mesmo que um número significativo dessas trocas seja ilegal e deva ser combatido por meios adequados à sua natureza massiva. Algumas condenações «para dar o exemplo» e a publicidade que é feita para «desencorajar» alguns cibernautas não chegarão para resolver o problema, pois as possibilidades de ser «apanhado» são estatisticamente ínfimas e não causarão grande preocupação, por exemplo, aos adolescentes que não têm consciência dos danos que causam aos seus autores preferidos.

4.13 A conservação dos dados pessoais de todos os internautas pelos fornecedores de acesso à Internet durante um longo prazo constitui por si só uma grave intrusão na vida privada dos internautas. Será esta medida absolutamente necessária para fazer respeitar o direito de autor e os direitos conexos ou não será desproporcionada em relação ao fim a atingir? Serão estes direitos de tal modo absolutos que exigem um atentado permanente à privacidade de todos os utilizadores da Internet?

4.14 Estes dados conservados podem eventualmente servir na luta contra o terrorismo, mas em todo o caso os internautas devem beneficiar de garantias legais quanto à confidencialidade das suas conexões, que podem, no entanto, ser levantadas em vista de um interesse geral prioritário, por uma autoridade pública munida de um mandado regular e para um fim preciso e limitado pelo enunciado do mandado judicial.

4.15 Podem ser autorizadas de modo geral algumas utilizações dos dados para fins de informação e de análise, sob determinadas condições, nomeadamente o anonimato dos dados. Em contrapartida, dever-se-ia proibir o cruzamento dos ficheiros nominativos, a recolha de dados nominativos para efeitos de estabelecimento de perfis com vista a uma eficácia publicitária e sua conservação e cruzamento com a lista de palavras-chave utilizadas nos motores de busca, assim como outras práticas já em utilização em benefício dos «grandes produtores» e de outras grandes sociedades, visto tais práticas constituírem um atentado à privacidade dos cidadãos.

4.16 Inúmeros países tributam todos os suportes de informação, fixos ou móveis, em benefício exclusivo dos detentores dos direitos (sobretudo os conteúdos audiovisuais), incluindo os suportes não destinados a tais utilizações. Este sistema considera qualquer utilizador de um qualquer suporte digital como um pirata potencial. Algumas categorias de utilizadores deveriam ser isentas, nomeadamente as empresas. Em contrapartida, os fornecedores de acesso de banda larga que desenvolveram as suas redes com base na utilização ilícita que poderia ser feita em alguns casos, poderiam ser tributados com uma taxa relativamente baixa mas ligada à intensidade do tráfego entre particulares, a fim de contribuir para os organismos de colecta dos direitos de autor e para a promoção de novos conteúdos, mas os Estados não deveriam desviar parte ou o total destes impostos para seu benefício, excepto os custos relacionados com as despesas de colecta e de redistribuição.

4.17 Os exemplos de gestão dos direitos propostos pelos países escandinavos, em particular pela Suécia, deveriam ser seguidos em vez das legislações e projectos sucessivos franceses que são desequilibrados e pouco convincentes no que concerne a ajuda aos jovens criadores de conteúdos e às pequenas e médias empresas.

4.18 Após um período de garantia de direitos exclusivos de duração razoável, pode passar-se a um sistema global, como na Suécia.

4.19 Aquando do exame do projecto de directiva referente à protecção dos «direitos de propriedade intelectual» (PI-PLA: propriedade industrial, propriedade literária e artística e outros direitos conexos ou *ad hoc* reconhecidos e protegidos na União), o Comité já apelara no sentido de uma abordagem firme, mas razoável, de luta contra a contrafacção para fins mercantis.

4.20 Por seu turno, a OMC alertava no Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (acordo TRIPS) para eventuais abusos da parte dos detentores dos direitos que poderiam restringir a concorrência ou não ser conformes ao interesse geral.

4.21 «Objectivos: A protecção e a aplicação efectiva dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e divulgação de tecnologia, em benefício mútuo dos geradores e utilizadores dos conhecimentos tecnológicos e de um modo conducente ao bem-estar social e económico, bem como para um equilíbrio entre direitos e obrigações».

4.22 «Princípios: … 2. Poderá ser necessário adoptar medidas adequadas, desde que compatíveis com o disposto no presente acordo, a fim de impedir a utilização abusiva de direitos de propriedade intelectual por parte dos titulares de direitos ou o recurso a práticas que restrinjam de forma não razoável o comércio ou que prejudiquem a transferência internacional de tecnologia.»

4.23 As observações precedentes do Comité, já constantes do parecer do Comité, de 29 de Outubro de 2003 ([6]), sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às medidas e aos procedimentos destinados a assegurar o respeito pelos direitos de propriedade intelectual», estão em conformidade com os objectivos do acordo TRIPS (artigo 7.º) e com os seus princípios (n.º 2 do artigo 8.º) que deveriam figurar nos considerandos da directiva, uma vez que as eventuais sanções não podem ser inteiramente separadas do direito material, nem deixar de considerar os possíveis abusos de direito por parte dos titulares de direitos de PI-PLA ([7]).

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([6]) JO C 32 de 5.2.2004, p. 15.

([7]) O acordo TRIPS, que constitui o anexo 1 C do acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em Marraquexe, em 15 de Abril de 1994 e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) (JO L 336 de 23.12.1994, p. 1), tem uma secção intitulada «Aplicação Efectiva dos Direitos de Propriedade Intelectual». Nesta parte III, está o artigo 41.º que no seu n.º 1 prevê o seguinte: «Os membros velarão por que a sua legislação preveja processos de aplicação efectiva conforme especificado na presente parte de modo a permitir uma acção eficaz contra qualquer acto de infracção dos direitos de propriedade intelectual abrangidos pelo presente acordo, incluindo medidas correctivas expeditas destinadas a impedir infracções e medidas correctivas que constituam um dissuasivo de novas infracções. Esses processos serão aplicados de modo a evitar a criação de entraves ao comércio legítimo e a oferecer salvaguardas contra qualquer utilização abusiva. (...)» (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223(17):PT:HTML).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2005/35/CE, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções»

COM(2008) 134 final — 2008/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

Em 4 de Abril de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Poluição por navios e introdução de sanções em caso de infracções»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Daniel RETUREAU.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. **Propostas da Comissão**

1.1 O Comité é consultado sobre as alterações que a Comissão propõe efectuar à Directiva de 2005 sobre a luta contra a poluição por navios, de forma a respeitar a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de criminalidade ambiental, no que respeita às competências respectivas das instituições comunitárias, à efectividade da legislação comunitária e à preeminência do TCE sobre o TUE no que respeita às políticas e aos objectivos definidos nos Tratados.

2. **Observações na generalidade**

2.1 Em matéria penal, o Comité observa mais uma vez que a Comunidade não dispõe em princípio de qualquer competência que lhe seja conferida pelos Tratados.

2.2 No entanto, a Comissão deve preocupar-se com a efectividade do direito comunitário, de que tem a iniciativa, para bem conduzir as políticas inseridas no TCE que são de sua competência; com este objectivo, pode propor nas suas iniciativas legislativas que os Governos prevejam no seu direito nacional sanções proporcionadas, eficazes e dissuasoras, inclusive de natureza penal, contra as pessoas singulares e colectivas que pratiquem infracções contra o ambiente, deliberadamente ou por negligência grave, directamente ou por intermédio de cúmplices, ou que incitem à prática dessas infracções que justificam a aplicação das referidas sanções penais.

2.3 No seu parecer anterior ([1]), o Comité tinha criticado as posições excessivas adoptadas pela Comissão quanto à abrangência das competências da Comunidade no domínio penal e tinha defendido uma interpretação mais moderada, que finalmente se revelou em perfeita conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça ([2]); muito tempo foi perdido, desde 2000, num conflito interinstitucional que está hoje resolvido de forma clara, o que vai permitir fazer com que se respeite melhor as normas ambientais no futuro.

2.4 O receio, por vezes expresso, de que a futura alteração dos Tratados conduza a novas modificações das competências e portanto em consequência, da legislação, que perderia assim estabilidade e segurança, não se revela justificado devido à actual situação institucional nem se se aplicar o Tratado de Lisboa. Em todo o caso, os Estados-Membros não parecem dispostos a abdicar das suas competências em matéria penal, considerada uma competência de soberania que faz parte do «núcleo duro» das competências estaduais. Mesmo uma evolução, que não seria radical como se pode facilmente conceber, das competências respectivas das instituições legislativas, não seria *ipso facto* uma justificação para uma alteração fundamental do direito.

2.5 Por outro lado, no processo C-308/2006 submetido ao Tribunal de Justiça para apreciação da legalidade da Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, à luz do direito internacional público, o Tribunal de Justiça declinou a sua competência pondo termo à contestação suscitada; com efeito, mesmo perante outras jurisdições internacionais, o processo não poderia prosseguir por razões jurídicas e políticas que ultrapassam o âmbito deste parecer, mas mesmo que um órgão jurisdicional aceitasse pronunciar-se sobre um projecto de direito comunitário a título de parecer consultivo, isso não bastaria para desafiar o legislador comunitário que está consciente da supremacia do seu direito relativamente às ordens jurídicas nacionais e ao direito internacional e que, além disso, não é sujeito deste último direito.

2.6 A proposta relativa à poluição por navios obriga, portanto, em perfeita consonância com a jurisprudência comunitária, os Estados-Membros, num número restrito de casos graves que identifica e solicita a esse Estados para sancionarem penalmente, para preverem e introduzirem na sua legislação

([1]) JO C 220 de 16.9.2003, p. 72.

([2]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Outubro de 2007 Comissão das Comunidades Europeias apoiada pelo Parlamento Europeu contra o Conselho, processo C-440/05.

penal, a respeito dessas infracções, sanções penais eficazes, proporcionadas e dissuasoras, de forma a lutar contra essas violações bem definidas do direito comunitário.

2.7 Sem que se trate de uma harmonização do direito penal aplicável, uma vez que se trata apenas de convidar os Estados-Membros a qualificar e a sancionar penalmente infracções que o legislador comunitário se limita a identificar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça permite contudo a introdução de obrigações em matéria penal para os Estados-Membros, o que constitui um meio mais eficaz de reforçar as normas europeias e o seu cumprimento quando estiverem em causa questões importantes.

2.8 Por conseguinte, o Comité saúda e apoia a proposta de alteração da directiva de 2005 e considera que os novos meios de identificação e de seguimento dos navios que vão ser progressivamente introduzidos permitirão assegurar o seu pleno cumprimento, sancionando as práticas ilegais de forma eficaz e sistemática.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 visa facilitar a aplicação transfronteiras das regras de segurança rodoviária

COM(2008) 151 final — 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

Em 13 de Maio de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do n.º1, alínea c), do artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa facilitar a aplicação transfronteiras das regras de segurança rodoviária

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 16 de Julho de 2008, sendo relator Jan SIMONS.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 Na proposta de directiva em análise, a Comissão tem em vista medidas tendentes a assegurar que as infracções rodoviárias cometidas num Estado-Membro que não aquele em que o veículo está matriculado sejam sancionadas e controladas de forma mais eficaz e determinada.

1.2 A proposta tem como finalidade permitir a concretização do objectivo definido pela Comissão em 2001 de reduzir para metade, no período de 2001-2010, o número de mortes nas estradas.

1.3 Não será possível atingir esta meta se não forem tomadas medidas complementares. O texto em que se baseia o presente parecer configura-se como uma dessas medidas, já que analisa o tratamento dado a infracções rodoviárias cometidas num Estado-Membro diferente daquele em que o veículo está registado.

1.4 O Comité entende que o projecto de directiva cria um instrumento eficaz para uma abordagem adequada às infracções cometidas num país que não aquele onde está matriculado o veículo. Deve, no entanto, ser acompanhado de controlos e sanções reais e eficazes. O Comité apela, pois, ao Conselho e aos Estados-Membros para que urgentemente melhorem estes aspectos.

1.5 O Comité assinala que, para que a directiva seja mais eficaz, é necessário alargar a lista de infracções proposta pela Comissão incluindo todas aquelas que têm a ver com a melhoria da segurança rodoviária.

1.6 Por razões de eficácia e de eficiência, o Comité defende que seria oportuno utilizar uma rede electrónica já existente para o intercâmbio de dados; nesta circunstância, poder-se-ia colocar a hipótese de utilizar, por exemplo, o sistema Eucaris, pois não implicaria despesas de monta. Aconselha, pois, a Comissão a, pelo menos, realizar ou mandar realizar um estudo de viabilidade para ver se é possível desenvolver os sistemas existentes de modo a incluir o desejado intercâmbio de dados.

1.7 No tocante à sanção das infracções, o Comité apela a que sejam também tidos em conta aspectos como a carta de condução por pontos, a apreensão do veículo e a privação temporária da carta de condução, que podem ser aplicados em combinação ou não com multas.

1.8 O Comité considera positivo, por razões de eficácia, que cada Estado-Membro designe uma autoridade central encarregada de aplicar as medidas previstas na proposta de directiva.

1.9 O Comité não considera que o modelo normalizado de formulário de notificação proposto pela Comissão traga uma mais-valia. O que está em causa, em sua opinião, é o conteúdo e não o formato. A Comissão deverá limitar-se a descrever com precisão a informação necessária para efeitos da directiva.

1.10 O Comité aprova o procedimento de comitologia que a Comissão sugere para a execução das medidas propostas.

2. **Introdução**

2.1.1 No Livro Branco de 2001 relativo à política europeia em matéria de transportes, a UE comprometeu-se a reduzir para metade, até 2010, o número de mortes na estrada, o que, em termos concretos, implica que das 54 000 vítimas em 2001 na UE com 27 Estados-Membros se passe para um máximo de 27 000 por ano, em 2010.

2.1.2 Entre 2001 e 2007, o total de pessoas que perderam a vida em acidentes rodoviários diminuiu 20 %, embora devesse ter decrescido 37 % para se conseguir reduzir tal número para metade até 2010. Assim sendo, é necessário redobrar esforços.

2.2 *Proposta da Comissão*

2.2.1 Para preparar a proposta de directiva a Comissão organizou uma sessão pública de informação e reuniu com partes interessadas representativas. Esses encontros deram um contributo para o texto da proposta de directiva em apreço.

2.2.2 A Comissão vê na proposta de directiva apresentada um instrumento útil para concretizar, apesar de tudo, este objectivo e garantir aos cidadãos da UE igualdade de tratamento.

2.2.3 Esta directiva tem como objectivo melhorar a aplicação de sanções pelas infracções cometidas num Estado-Membro que não aquele em que o veículo está matriculado.

2.2.4 Actualmente, as infracções rodoviárias cometidas ao volante de um veículo matriculado noutro Estado-Membro ficam, muitas vezes, impunes. É sabido que, por exemplo, a percentagem de infracções por excesso de velocidade cometidas por condutores estrangeiros varia entre 2,5 % e 30 %.

2.2.5 De acordo com os dados disponíveis, o excesso de velocidade está na origem de 30 % das mortes na estrada, por isso, reprimi-lo poderia contribuir de forma muito relevante para fazer diminuir estes números.

2.2.6 A proposta contempla outras infracções que têm igualmente um grande impacto, nomeadamente a condução sob a influência de álcool (25 %), a não utilização do cinto de segurança (17 %) e o desrespeito de um sinal luminoso vermelho (4 %).

2.2.7 A Comissão não tem em vista harmonizar as regras de trânsito ou as multas por infracções rodoviárias, questões que continuam a ser da competência dos Estados-Membros. A proposta inclui apenas disposições de natureza puramente administrativa destinadas a criar um sistema eficaz e eficiente de execução transfronteiras de sanções relativas às principais infracções rodoviárias, que permita atingir o objectivo de reduzir para metade, até 2010, o número de vítimas mortais de acidentes rodoviários.

3. **Observações na generalidade**

3.1 No parecer emitido em 11 de Dezembro de 2003 relativo à comunicação da Comissão intitulada «Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos» (CES 1608-2003), o Comité mostrava-se já um pouco céptico em relação às metas definidas, demasiado ambiciosas do seu ponto de vista. Parece evidente, neste momento, que a sua concretização impõe medidas suplementares.

3.2 O Comité considera, por conseguinte, que uma intervenção europeia ao nível da execução transfronteiras das sanções relativas a infracções rodoviárias traria um valor acrescentado considerável. Subscreve as ideias da Comissão de que tudo deve ser feito para que o objectivo estabelecido em 2001 de, até 2010, reduzir para metade o número de mortes nas estradas se concretize, apesar de tudo, e entende que o projecto de directiva que a Comissão apresentou constitui uma possibilidade de dar um grande passo nesse sentido, desde que acompanhado de controlos e sanções reais e eficazes. O Comité apela, pois, também ao Conselho e aos Estados-Membros para que cada um deles, de acordo com as respectivas competências e tendo em conta a situação concreta, melhorem urgentemente esses controlos e sanções.

3.3 A abordagem proposta pela Comissão parece simples. Graças a uma rede de intercâmbio de dados, cujos contornos deverão, porém, ser apresentados de forma mais explícita, cada um dos Estados-Membros estará em condições de notificar os condutores que estejam sob a jurisdição de outros países da União pelas infracções cometidas no seu território. Não fica claro que tipo de rede e de dispositivo a Comissão prevê criar.

3.4 No artigo 4.º do projecto de directiva, a Comissão faz notar que o intercâmbio de dados deve ocorrer rapidamente, através de uma rede electrónica europeia que deve ser estabelecida no prazo de 12 meses. Num outro ponto da comunicação, pode ler-se que, no que respeita ao intercâmbio de dados, será utilizado um sistema de informações já existente na UE, sendo essa escolha determinada essencialmente pelo objectivo de contenção de custos da operação. A Comissão não indica, contudo, qual o sistema a utilizar para o intercâmbio de dados. O Comité entende, tal como a Comissão, que, para poupar tempo e dinheiro, a melhor solução reside na adopção de um sistema de informações já exista na União Europeia.

3.5 Em termos concretos, o Comité coloca a hipótese de uma abordagem semelhante à utilizada no quadro da decisão do Conselho relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e da criminalidade transfronteiras, que utiliza a tecnologia Eucaris. Este dispositivo é actualmente utilizado por 18 países da União e virá a sê-lo por todos os 27 Estados-Membros quando a decisão referida entrar em vigor. Em comparação com outras estruturas em rede, o seu custo é francamente baixo.

3.6 O Comité advoga que a Comissão, pelo menos, mande realizar um estudo de viabilidade de todos os sistemas existentes, incluindo a tecnologia Eucaris, para ver se é possível desenvolvê-los de modo a incluir o desejado intercâmbio de dados.

3.7 No entender do Comité, para que a escolha seja justa, a proposta da Comissão deve limitar-se a definir as disposições que regularão a base jurídica do intercâmbio de dados relativo às matrículas dos veículos. Devem ser os próprios Estados-Membros a determinar o procedimento a seguir. Esta actuação vai ao encontro do princípio de subsidiariedade.

3.8 O Comité realça que a eficácia dos procedimentos aumentará se se dispuser, em todo o território da União, de convenções cuja aplicação e controlo sejam realizados de forma harmonizada em todos os Estados-Membros, no que respeita, por exemplo, a velocidades máximas autorizadas, taxa de alcoolemia tolerada, política em matéria de sanções, etc. O Conselho deverá, por conseguinte, acabar por tomar uma decisão sobre o assunto.

4. **Observações na especialidade**

4.1 Tendo em conta que se pretende atingir até 2010 uma redução para metade, em relação a 2001, do número de mortes em acidentes rodoviários e que, entretanto, no final de 2007, se constatou que não seria possível alcançar essa meta sem tomar medidas complementares, o Comité entende que a cooperação transfronteiras proposta pela Comissão nos quatro domínios seguintes:

— excesso de velocidade,

— condução em estado de embriaguez,

— não utilização do cinto de segurança, e

— desrespeito de um sinal luminoso vermelho

constitui um passo na direcção certa, uma vez que, segundo os dados fornecidos, a iniciativa criará a possibilidade de evitar 200 a 250 mortes por ano nas estradas.

4.2 O Comité defende a tese de que a Comissão deve acrescentar ao artigo 1.º do projecto de directiva outras infracções cometidas fora do país de origem do veículo, como telefonar sem dispositivo mãos-livres, conduzir de modo agressivo, desrespeitar a proibição de ultrapassagem, circular em sentido proibido ou conduzir sob o efeito de estupefacientes. Como fora já referido no parecer relativo à comunicação da Comissão denominada «Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos», impõe-se ensaiar todos os meios possíveis que permitam atingir a meta fixada.

4.3 No tocante às sanções das infracções, o Comité apela a que sejam também tidos em conta aspectos como a carta de condução por pontos, a apreensão do veículo e a privação temporária da carta de condução, que podem ser aplicados em combinação ou não com multas.

4.4 O Comité concorda com a Comissão quando esta propõe, no artigo 6.º do projecto de directiva, que cada um dos Estados-Membros seja obrigado a designar uma autoridade central que coordenará a aplicação deste texto.

4.5 O Comité defende que, no que respeita à subsidiariedade, não é sustentável que a Comissão prescreva um modelo de formulário de notificação, tal como faz no artigo 5.º da proposta de directiva. Com efeito, a atenção deve incidir mais no conteúdo do que na forma. Em seu entender, a Comissão deverá limitar-se a descrever com precisão as informações que são necessárias.

4.6 No artigo 8.º da proposta de directiva, a Comissão prevê o estabelecimento de um comité de aplicação das regras de segurança rodoviária para a assistir na aplicação do texto. O Comité aprova o procedimento de comitologia proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Negociações Internacionais sobre as Alterações Climáticas

(2009/C 77/19)

Em 16 e 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre as

Negociações Internacionais sobre as Alterações Climáticas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente (Observatório do Desenvolvimento Sustentável), que emitiu parecer em 2 de Setembro de 2008, tendo sido relator Frederic Adrian OSBORN.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções o seguinte parecer:

1. **Resumo e recomendações**

1.1 As alterações climáticas são um dos maiores desafios que o mundo enfrenta no século XXI. Para evitar alterações catastróficas, as emissões globais de gases com efeito de estufa deverão ser consideravelmente reduzidas e será necessário que os países desenvolvidos diminuam as suas emissões em 60-80 %, relativamente aos valores de 1990, até meados do século.

1.2 As negociações internacionais sobre as alterações climáticas lançadas em Bali, em Dezembro de 2007, são cruciais, porque influenciarão de modo decisivo as medidas a adoptar à escala global até 2020. É da maior importância que estas negociações sejam conduzidas de modo a permitir um desfecho positivo em Copenhaga em 2009.

1.3 A União Europeia comprometeu-se a alcançar, até 2020, uma redução das emissões dos gases com efeito de estufa (GEE) equivalente a 20 % dos níveis registados em 1990 e colocou na mesa das negociações uma proposta de aumento dessa redução para 30 % daqueles níveis caso outros países assumam compromissos equiparáveis. Subsequentemente, a Comissão lançou diferentes propostas no pacote de medidas para o sector energético adoptado em 23 de Janeiro de 2008, definindo as estratégias que permitirão alcançar a meta de redução de 20 % ou 30 %.

1.4 O Comité aprova vivamente a iniciativa tomada pela UE nas negociações, e em particular o seu empenho unilateral em reduzir as suas emissões em 20 % até 2020 para dar novo alento às discussões.

1.5 Entende, porém, que o desafio das alterações climáticas é de tal forma sério que cumpre envidar todos os esforços possíveis para alcançar ainda maiores progressos. A UE deve apontar para a redução condicional de 30 % até 2020 e procurar obter, nas negociações, compromissos semelhantes de outros países desenvolvidos, bem como compromissos significativos das economias emergentes, cujos níveis de emissões estão a aumentar rapidamente.

1.6 Para maximizar a sua influência nas negociações, a UE deverá demonstrar a sua credibilidade cumprindo os objectivos a que se comprometeu. Importa adoptar, até ao final de 2008, uma série de medidas destinadas a garantir que a meta dos 20 % até 2020 seja alcançada.

1.7 O Comité considera que para obter uma redução de 30 % até 2020, que deve, em seu entender, ser o verdadeiro objectivo da UE, serão necessárias medidas mais ambiciosas a nível nacional e europeu. Assim, importa elaborar uma segunda série de medidas que possibilitem a meta dos 30 %.

1.8 O CESE aguarda com expectativa as propostas da Comissão em matéria de adaptação às alterações climáticas e recomenda que as mesmas sejam acompanhadas de estratégias nacionais para cada um dos Estados-Membros.

1.9 Haverá que lançar novas iniciativas de promoção da criação de capacidades e da transferência de tecnologia no domínio do combate e da adaptação às alterações climáticas.

1.10 Uma gestão adequada das alterações climáticas requer mudanças profundas na economia mundial e nos fluxos de investimento. É urgente uma análise mais aprofundada do tipo de recursos necessários e dos mecanismos públicos e privados capazes de gerir esses fluxos. Serão necessários esforços e uma liderança semelhantes aos que permitiram lançar o Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial. A UE deve ser um dos principais catalisadores desses esforços.

1.11 Mais especificamente, serão precisos meios financeiros para apoiar as medidas de combate e adaptação às alterações climáticas nos países em vias de desenvolvimento. O alargamento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) será uma fonte de financiamento, mas os critérios e a execução deverão ser mais rigorosos. A UE poderá fornecer parte dos meios restantes a partir do comércio de licenças de emissão.

1.12 É necessário o concurso de todos os tipos de organismos públicos a todos os níveis, bem como dos consumidores e da população em geral.

1.13 À UE cabe um papel fundamental na orientação e coordenação destas mudanças radicais. O Comité exorta todas as instituições da UE a assumir plenamente a sua parte na prossecução dos objectivos comunitários em matéria de clima. O Comité fará tudo ao seu alcance para ajudar a mobilizar a sociedade civil.

1.14 É preciso definir, o mais brevemente possível, os parâmetros do acordo global almejado pelas negociações internacionais que decorrerão nos próximos dezoito meses, para então concentrar os esforços políticos em compenetrar todos os sectores da sociedade, à escala mundial, deste desafio e em obter o seu apoio, a sua confiança e o seu empenhamento para levar a cabo as profundas e necessárias alterações. Não é um acordo para celebrar à porta fechada — todos os sectores da sociedade devem participar. As medidas de redução terão de ser comprovadamente realistas, económica e socialmente sólidas e exequíveis dentro do prazo proposto.

2. **Antecedentes**

2.1 As alterações climáticas são um dos maiores desafios que o mundo enfrenta no século XXI. O Quarto Relatório de Avaliação (4.º RA) do IPCC (Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas), publicado em 2007, assinalou as alterações já registadas em resultado do enorme aumento das emissões humanas de gases com efeito de estufa nos últimos dois séculos e previu alterações ainda mais alarmantes caso não fossem tomadas medidas urgentes para reduzir as emissões globais nos próximos anos. O IPCC concluiu que o objectivo deveria ser manter as temperaturas médias globais a um máximo de 2.º C acima dos valores pré-industriais para evitar consequências catastróficas. Para isso, as emissões de gases com efeito de estufa terão de ser consideravelmente reduzidas, no mínimo até 60-80 % dos valores de 1990 no caso dos países desenvolvidos, até meados do século.

2.2 Há 20 anos que a comunidade internacional procura chegar a acordo sobre medidas conjuntas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. A Convenção-quadro sobre as Alterações Climáticas foi acordada no Rio de Janeiro em 1992 e subsequentemente consolidada pela assinatura do Protocolo de Quioto em 1997, que vinculou os signatários a metas específicas de redução das emissões até 2012. Porém, é geralmente reconhecido que estes acordos e medidas foram apenas o início e que será necessária uma intervenção muito mais ambiciosa e abrangente para atingir os objectivos previstos até meados do século. As negociações internacionais sobre as alterações climáticas, iniciadas em Bali em Dezembro de 2007, serão cruciais, uma vez que influenciarão de forma decisiva o escopo das acções a empreender a nível mundial até 2020. É fundamental que estas negociações sejam concluídas com êxito em Copenhaga em 2009.

2.3 **Metas para 2020**. O Roteiro de Bali refere-se a uma secção do 4.º RA do IPCC, onde se demonstra que até 2020 os países desenvolvidos deverão alcançar reduções das emissões da ordem dos 25-40 % abaixo dos níveis de 1990 se pretendem cumprir o objectivo a longo prazo de limitar o aquecimento global a 2 graus acima dos níveis da era pré-industrial.

2.4 É inquestionável que devem ser os países desenvolvidos a visar as maiores reduções das suas emissões em termos absolutos, dado que foram sempre e continuam a ser os que mais contribuem, por habitante, para as alterações climáticas. A Rússia também terá de contribuir, aceitando uma meta mais realista do que na ronda de Quioto.

2.5 A UE tem desempenhado um papel de destaque nas negociações. O Conselho adoptou um objectivo de redução das emissões a longo prazo pelos países desenvolvimentos de 60 % a 80 % até 2020. Como meta intermédia até à consecução desse objectivo a longo prazo a UE comprometeu-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20 % em relação aos níveis de 1990 até 2020 e propôs aumentar essa meta para 30 % relativamente a 1990 caso outros países aceitassem compromissos equivalentes. Posteriormente, a Comissão apresentou uma série de propostas no pacote energético de 23 de Janeiro de 2008 sobre como alcançar o objectivo de uma redução de 20 %/30 %.

2.6 É igualmente importante que os países em vias de desenvolvimento envidem os seus próprios esforços no combate às alterações climáticas. As grandes economias emergentes da China, da Índia, do Brasil e de outros países são já, ou estão rapidamente a tornar-se, importantes emissores de gases com efeito de estufa e deverão orientar a sua actividade económica no sentido de limitarem drasticamente o crescimento das suas emissões para níveis inferiores aos normais para uma economia de mercado.

2.7 O acordo global visado pelos negociadores consiste essencialmente no compromisso, da parte dos países desenvolvidos, de redução das suas emissões e na oferta de apoio financeiro e tecnológico aos países em vias de desenvolvimento em troca do compromisso da parte destes de gerir o seu crescimento e o seu desenvolvimento de forma a limitar tanto quanto possível o aumento das suas emissões de gases com efeito de estufa.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Pela sua parte, o CESE tem acompanhado desde o início tanto a evolução geral das negociações como o pacote de medidas proposto pela Comissão a fim de assegurar que a UE respeite os seus próprios compromissos. Para acompanhar as negociações em primeira mão, o Comité enviou pequenas delegações, em nome da sociedade civil europeia, como parte das delegações da UE à Conferência de Bali das Partes da Convenção e à subsequente reunião de Bona entre as sessões. O CESE também tem usado os seus contactos com as organizações e os agrupamentos da sociedade civil noutros países com vista a explorar as posições destes e o papel que a sociedade civil pode desempenhar na promoção de um consenso e da respectiva aplicação.

3.2 O Comité examinará cada elemento do pacote sobre as energias renováveis e as alterações climáticas da Comissão em pareceres separados, os quais serão resumidos e citados no presente parecer de iniciativa. Neste, mais global, serão analisados os avanços e as perspectivas das negociações em geral e a parte que cabe à Europa a esse nível. Após a adopção do parecer, o Comité tenciona organizar eventos paralelos à margem das negociações que terão lugar em Poznan em Dezembro de 2008 e em Copenhaga em Dezembro de 2009, a fim de ajudar a sociedade civil a reagir às negociações.

3.3 O roteiro para as negociações acordado em Bali define quatro módulos principais:

— Metas e medidas nacionais para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa até 2020 e contribuir para o combate às alterações climáticas,

— Medidas para facilitar a adopção às alterações climáticas inevitáveis,

— Medidas de incentivo à transferência tecnológica e à formação de capacidades para o combate e a adaptação às alterações climáticas,

— Meios financeiros de apoio a medidas de redução e adaptação, transferência tecnológica, etc.

3.4 As observações constantes do presente parecer estruturar-se-ão em torno destes qyuatro módulos.

4. **Reforço do combate às alterações climáticas através da limitação ou da redução das emissões (Módulo 1)**

4.1 **Objectivos**. O Comité concorda com a conclusão do IPCC de que uma redução de 25-40 % nas emissões dos países desenvolvidos em relação aos valores de 1990 constitui uma meta suficientemente ambiciosa até 2020. Maiores reduções até à mesma data seriam muito provavelmente impossíveis.

4.2 O Comité apoia enfaticamente a iniciativa tomada pela UE nas negociações de se comprometer unilateralmente a reduções de 20 % até 2020 para dar novo alento aos debates. Entende, porém, que o desafio das alterações climáticas é de tal forma grave que importa envidar todos os esforços possíveis para tentar alcançar o objectivo, proposto com condições, de uma redução de 30 % até 2020 e de procurar obter compromissos equivalentes de outros países desenvolvidos e compromissos significativos das economias emergentes, cujos níveis de emissões estão a aumentar rapidamente.

4.3 Se as negociações levarem apenas a uma redução de 20 % por parte da UE e metas mais modestas por parte dos outros países, saldar-se-ão por um enorme fracasso.

4.4 **Execução**. Para a UE, as medidas propostas pela Comissão no seu pacote sobre as alterações climáticas e as energias renováveis constituem um roteiro extremamente positivo e construtivo para alcançar o objectivo de uma redução de 20 % até 2020. O Comité está a elaborar pareceres separados sobre cada elemento deste pacote, que apoia de uma forma geral, sem prejuízo das observações seguintes:

— O Comité apoia as reformas propostas e o alargamento do regime de comércio de emissões. A imposição de limites mais severos e a generalização dos leilões de emissões são uma medida a louvar, visto que se coaduna com o princípio do poluidor-pagador, limita a possibilidade de lucros extraordinários, encoraja e financia a construção de instalações e produtos com maior eficiência energética e promove a inovação. Dado o montante dos investimentos necessários na Europa e nos países em vias de desenvolvimento, pelo menos 50 % das receitas dos leilões de emissões devem ser canalizados para medidas de combate e adaptação às mudanças climáticas, em vez dos 20 % propostos pela Comissão ([1]). Igualmente positiva é a decisão do Conselho e do Parlamento Europeu de incluir a aviação no regime de comércio de emissões a partir de 2012.

— O CESE é a favor da maior parte das propostas de partilha de encargos no caso dos sectores não abrangidos pelo regime de comércio de emissões e exorta as instituições a não comprometerem a meta global nos seus debates técnicos sobre os princípios em que se deverá basear a partilha de metas neste domínio ([2]).

— São de louvar os esforços para progredir rapidamente no domínio das energias renováveis. Atingir uma meta de 20 % de energias renováveis até 2020 constituiria um primeiro passo decisivo para aumentar a sua utilização para valores muito superiores até 2050 ([3]).

— É lamentável que à questão fundamental da eficiência energética, em relação à qual não é obrigatório respeitar a meta de 20 % de aumento até 2020, pareça ser atribuída menos importância, como é claramente ilustrado no relatório da Comissão sobre os Planos Nacionais de Eficiência Energética. A maioria dos Estados-Membros não elaborou os seus planos nacionais dentro do prazo estipulado, os planos variam na sua qualidade e alguns deles são manifestamente desprovidos de ambição, embora seja possível obter grandes avanços em matéria de eficiência energética com custos iniciais comparativamente reduzidos e períodos de reembolso muito curtos ([4]).

([1]) Ver o parecer CESE 1201/2008, adoptado em 9 de Julho de 2008.
([2]) Ver o parecer CESE 1202/2008, adoptado em 9 de Julho de 2008.
([3]) Ver o parecer CESE 1511/08, adoptado em 17 de Setembro de 2008.
([4]) Ver o parecer CESE 1513/08, adoptado em 17 de Setembro de 2008.

— Embora o quadro legislativo proposto pela Comissão para a captura e o armazenamento de carbono (CAC) represente um passo positivo, o financiamento dos projectos de demonstração previstos está a ser disponibilizado a um ritmo insuficiente e os progressos com a sua aplicação à escala industrial serão demasiado lentos, isso apesar de a CAC ser de importância crítica para os países que continuarão a depender, nas próximas décadas, do carvão e de outras fontes de energia fósseis ([5]).

4.5 A União Europeia investiu muita determinação e capital político para fazer do seu sistema de limitação e comércio de emissões um dos principais meios para garantir as reduções de emissões que serão necessárias. O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCE-UE) tornou-se entretanto o maior sistema de comércio de emissões do mundo e tem capacidade para continuar a crescer após 2012. No início, o sistema apenas teve um impacto limitado nas emissões europeias, porque dotações iniciais e limites máximos generosos permitiram preços de carbono bastante baixos. Com o apertar dos limites, o preço do carbono subiu e, associado aos outros factores que têm feito aumentar os preços dos combustíveis fósseis, deverá ter um impacto maior nas indústrias europeias, com destaque para as de produção de electricidade.

4.6 O Comité considera que o reforço do sistema de comércio de emissões terá um efeito positivo sobre as empresas e o emprego na Europa, ao encorajar o rápido desenvolvimento de mais processos e produtos altamente eficientes do ponto de vista energético que serão os líderes do mercado de amanhã. Isso não só criará novos postos de trabalho como ajudará a reduzir a nossa dependência das importações e aumentará a nossa segurança energética.

4.7 Embora a UE seja já pioneira neste domínio, importa agora encorajar a implantação de sistemas de comércio de emissões nos EUA e noutros países e fundir todos esses sistemas num mercado global comum de carbono. O desenvolvimento desse mercado poderá dar um impulso considerável à redução das emissões a nível mundial da forma mais eficaz e menos onerosa. O CESE apoia expressamente a iniciativa ICAP (*International Carbon Action Partnership*), que visa a evolução harmoniosa dos sistemas de comércio de emissões de diferentes partes do mundo e sua fusão num único mercado global. Dessa forma será minorado o risco de a Europa se tornar menos competitiva por ser a única região mundial a fomentar o comércio de emissões.

4.8 São igualmente de encorajar acordos sectoriais internacionais com planos e estratégias mais pormenorizados com vista a reduzir progressivamente as emissões nos sectores em causa. Contudo, esta deve ser apenas uma forma de contribuir para a consecução dos objectivos nacionais acordados a nível internacional, e não uma alternativa a metas nacionais vinculativas: a experiência dos últimos 20 anos demonstra que os acordos sectoriais voluntários neste domínio não permitem resultados satisfatórios atempadamente e são difíceis de controlar.

4.9 No que toca aos transportes, o Comité reitera que qualquer estratégia de sustentabilidade a longo prazo deve partir de uma reavaliação radical da procura e da forma como as políticas de ordenamento, infra-estruturas e transporte podem contribuir para travar gradualmente, ou mesmo reduzir, a crescente procura de transportes. O ordenamento não deve partir do princípio de que o aumento da circulação é inevitável ou de que a única maneira de limitar as emissões do sector dos transportes passa pela evolução técnica dos motores e dos combustíveis, por mais importantes que sejam esses factores.

4.10 No que diz respeito às medidas técnicas, não deveriam ser fixadas metas exigentes de redução das emissões dos automóveis apenas a curto prazo (120g CO_2 por km até 2012/2015), mas também a médio prazo, de modo a reduzir ainda mais as emissões até 2020 ([6]). Simultaneamente, conviria prestar um apoio suplementar ao desenvolvimento e à rápida introdução de veículos isentos de carbono, movidos a electricidade ou hidrogénio.

4.11 O CESE é menos optimista do que a Comissão quanto ao potencial para atingir a meta de 10 % para os biocombustíveis para os transportes. Perante os problemas associados à produção da maioria dos biocombustíveis no tocante ao seu potencial de redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e tendo em conta o impacto ambiental e social da sua produção, conviria estabelecer critérios de sustentabilidade mais rigorosos do que os propostos pela Comissão, para garantir que os biocombustíveis só são introduzidos quando são susceptíveis de reduzir significativamente as emissões de carbono e não afectam a agricultura alimentar. Além disso, as previsões económicas são claramente de que a utilização da biomassa para a produção de electricidade ou calor (pelo menos por agora e no futuro próximo) é muito mais eficiente do que para a produção de biocombustíveis.

4.12 **Mais medidas para alcançar a meta de 30 %**. Se o pacote puder ser adoptado até finais de 2008 e aplicado a partir de 2009, constituirá uma garantia segura de que a Europa reúne as melhores condições para atingir a sua meta de redução de 20 % até 2020.

4.13 O Comité tem mais reservas, porém, quanto à exequibilidade da meta de redução de 30 % fixada para 2020 simplesmente através de um reforço das ambições de elementos individuais do pacote e do aumento da utilização dos créditos obtidos através do MDL, como a Comissão tem vindo a propor. Para atingir essa meta mais ambiciosa, será provavelmente necessário um conjunto de medidas de maior alcance e envergadura, quer a nível comunitário quer a nível nacional.

([5]) Ver o parecer CESE 1203/2008, adoptado em 9 de Julho de 2008.

([6]) Ver o parecer CESE 1500/08, adoptado em 17 de Setembro de 2008.

4.14 No primeiro caso, conviria ter em conta os seguintes elementos num segundo pacote:

— mais medidas jurídicas e normativas para promover a eficiência energética em todos os sectores e produtos principais,

— medidas adicionais para acelerar o desenvolvimento e a introdução de energias renováveis,

— mais apoio ao desenvolvimento de veículos movidos a electricidade ou hidrogénio,

— alargamento do sistema de comércio de emissões às emissões da navegação (as negociações em curso ao nível da Organização Marítima Internacional não deverão permitir que sejam introduzidas as medidas necessárias a tempo),

— mais esforços colectivos para permitir tornar mais rigorosos os objectivos nacionais de reduções no âmbito do acordo de partilha de encargos.

4.15 Para definir objectivos mais ambiciosos no âmbito do acordo de partilha de encargos, os Estados-Membros e os seus dirigentes políticos devem fazer muito mais para estabelecer uma parceria entre o grande público, as empresas, os sindicatos e outras organizações da sociedade civil, fazendo-os participar no esforço comum.

— Os cidadãos deverão ser encorajados e incentivados a prestar o seu contributo através de um aumento da eficiência energética das suas habitações, da utilização de formas de energia mais ecológicas nos sistemas de iluminação e aquecimento, da aquisição de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista energético e da redução do impacto das emissões de CO_2 das suas deslocações regulares e das suas férias. A nosso ver, cada vez há mais pessoas e organizações da sociedade civil que aceitariam envidar esforços se lhes fossem facultadas orientações políticas fortes e eficazes quanto ao que delas se espera, assim como incentivos para poderem agir em conformidade.

— Muitas autarquias locais e regionais já deram provas de visão e de grande capacidade de liderança política neste domínio. Há que encorajá-las a ir ainda mais além.

— Também as empresas deverão ser encorajadas a progredir nesta matéria. Têm de ser chamadas e encorajadas a melhorar continuamente a eficiência energética das suas operações e a obter a sua energia de fontes pobres em carbono. Importa recorrer de modo sistemático e determinado à regulamentação, a fim de estimular o desempenho energético de todos os tipos de produtos e serviços. O sector da construção civil deve ser incentivado a perseguir uma maior eficiência energética, quer nos processos de construção quer no consumo dos edifícios já em utilização.

— Os sindicados têm igualmente um importante papel a desempenhar. Muitos dos seus membros ocupam a linha da frente na obtenção de valores de eficiência energética mais elevados e na divulgação de informações práticas, pelo que interessa reconhecer e encorajar o seu contributo potencial. Conviria também envolver plenamente os sindicatos no processo de transformação da indústria e da economia em sectores com reduzida intensidade de utilização de carbono. Com uma gestão adequada, as novas formas de produção deveriam proporcionar tantas oportunidades de emprego como os antigos modos de produção com consumo intenso de carbono, sem alterar a qualidade do emprego.

4.16 Para reforçar a credibilidade da UE no plano internacional, é imprescindível que cada Estado-Membro envide todos os esforços para garantir que não será apenas atingida a meta geral de Quioto para a «bolha» UE-15, sê-lo-ão também as metas individuais estabelecidas em Quioto para 2012. O último relatório intercalar da Comissão sobre os progressos na realização dos objectivos de Quioto ([7]) indica que apenas três Estados-Membros da UE-15 se encontram numa via que lhes permitirá atingir os seus objectivos apenas com a aplicação das políticas nacionais e que apenas oito atingirão os seus objectivos, «quando são tidos em conta o efeito dos mecanismos de Quioto, os sumidouros de carbono e as políticas e medidas nacionais adicionais, que já estão a ser debatidas». Há três Estados-Membros que não conseguirão aparentemente atingir os seus objectivos de Quioto. Além disso, a utilização generalizada de créditos dos mecanismos de flexibilização de Quioto, especialmente do MDL, demonstra que o processo urgente de transformação para uma sociedade com baixo índice de utilização de carbono está ainda bastante atrasado em muitos dos Estados-Membros.

5. **Adaptação às alterações climáticas (Módulo 2)**

5.1 Mesmo que sejam tomadas medidas adequadas para reduzir as emissões globais no futuro, o aquecimento global deverá continuar a aumentar nas próximas décadas devido às emissões anteriores. Em resposta ao Livro Verde da Comissão sobre a adaptação às alterações climáticas, o Comité adoptou um parecer ([8]). Resumidamente, o Comité entende que a UE precisa de definir uma estratégia global para a gestão da adaptação às alterações climáticas na União, no âmbito do qual cada Estado-Membro deve elaborar planos nacionais de adaptação mais pormenorizados. Deve dar-se maior prioridade à adaptação às alterações climáticas nas actividades de investigação e análise, nos orçamentos e programas de investimento, bem como noutras medidas. O CESE espera que o Livro Branco proponha medidas mais detalhadas sobre a matéria.

5.2 Fora da União Europeia, existem muitas zonas dos países em vias de desenvolvimento que já são gravemente afectadas e o serão ainda mais no futuro, mas que possuem menos recursos para fazer face a esses problemas. Assim, a UE e os países da OCDE deveriam atribuir elevada prioridade ao aumento dos auxílios financeiros e de outras formas de assistência às regiões do mundo particularmente vulneráveis para as ajudar na luta contra as alterações climáticas. As questões ligadas às alterações climáticas devem ser integradas em todas as políticas de desenvolvimento.

([7]) COM(2007) 757 final.
([8]) JO C 120 de 16.5.2008, p. 38.

5.3 Convirá envidar igualmente mais esforços no sentido de apoiar a gestão sustentável das florestas nos países em vias de desenvolvimento e de mitigar a pressão comercial que continua a provocar uma desflorestação maciça em muitos ecossistemas. O CESE está a elaborar um parecer separado sobre as alterações climáticas e as florestas.

6. **Acções no domínio do desenvolvimento e da transferência de tecnologia (Módulo 3)**

6.1 Para conseguir uma transição eficaz para uma economia com taxas de carbono mais reduzidas, o mundo terá de realizar uma nova revolução industrial. Será indispensável apostar em formas mais ecológicas de geração de energia, em novas tecnologias de captura das emissões de carbono e de outros gases com efeito de estufa e insistir continuamente na substituição de produtos e de padrões de consumo por alternativas mais eficientes e com menor consumo energético. Para tal, serão necessários incrementos significativos nos programas de investigação relevantes por parte dos sectores público e privado, bem como investimentos consideráveis no reapetrechamento da indústria e na conversão de produtos e serviços. Muitas das tecnologias necessárias já estão disponíveis, mas haverá que generalizar a sua utilização.

6.2 Na UE, esses esforços irão exigir mudanças radicais nos programas de despesas da UE e dos governos nacionais, de modo a apoiar acções adequadas de investigação, desenvolvimento e investimento. Será igualmente importante conceder às empresas e a outras entidades incentivos fiscais e de outra natureza com vista à realização dos investimentos necessários.

6.3 Será necessário identificar os tipos de tecnologia e de serviços que melhor poderão auxiliar as economias emergentes e os países em desenvolvimento a gerir o seu desenvolvimento da forma mais sustentável e menos utilizadora de carbono e apoiar a sua transferência para essas economias em condições apropriadas. No caso de serem identificadas novas tecnologias que possam ser particularmente úteis para os países em desenvolvimento no seu esforço de adaptação às alterações climáticas ou de mitigação das consequências das emissões de carbono do seu desenvolvimento futuro, conviria encontrar formas de promover a sua introdução rápida e generalizada a preços acessíveis. Saliente-se que algumas das tecnologias que serão necessárias são originárias ou resultam de processos de desenvolvimento das próprias economias emergentes. A transferência de tecnologias não deveria ser encarada apenas como uma via de sentido único de Norte para Sul, mas como uma forma de facilitar a rápida disseminação das tecnologias-chave em todo o mundo, independentemente da sua origem.

6.4 O Comité exorta a UE a determinar, juntamente com os seus parceiros, de que forma as tecnologias mais recentes e eficientes em matéria de emissões de carbono podem ser transferidas para os países em vias de desenvolvimento em condições acessíveis, com destaque para as tecnologias nos sectores da electricidade, da indústria com utilização intensiva da energia, do transporte e, à medida que essa tecnologia for sendo desenvolvida, da captura de carbono. Os países que deverão permanecer dependentes do carvão para a produção de energia precisarão de apoios para se adaptarem às novas tecnologias «limpas» e introduzirem formas de captura do carbono quando possível.

6.5 Este apoio à transferência de tecnologia deverá permitir que os países em vias de desenvolvimento reorientem o seu crescimento de uma forma menos poluente mas deverá ser sujeito à condição de que esses países se comprometam a tomar outras medidas de limitação das suas emissões.

6.6 Paralelamente às negociações em torno das alterações climáticas, a UE e os EUA deveriam lançar uma nova iniciativa com vista a uma liberalização do comércio de bens e serviços ecológicos no contexto da OMC. Semelhante iniciativa deveria ser concebida de modo a permitir que os países desenvolvidos, os países em desenvolvimento e as economias emergentes beneficiem, directamente e sem distinção, dessa liberalização através, por exemplo, da promoção do desenvolvimento (contínuo) das tecnologias e serviços favoráveis ao ambiente nos países em desenvolvimento.

7. **Mobilização de meios de financiamento e de fundos de investimento para apoiar os esforços de mitigação e de adaptação (Módulo 4)**

7.1 Os países em desenvolvimento precisarão de uma assistência significativa por parte dos países desenvolvidos de modo a participarem nos esforços para fazer face ao desafio das alterações climáticas sem comprometerem os seus objectivos de desenvolvimento. Será fundamental garantir que a via de desenvolvimento futura nesses países se pautará por uma intensidade mínima de utilização de carbono e não reproduzirá o modelo de dependência excessiva da produção com elevada intensidade de carbono que marcou (e deformou) o desenvolvimento no Norte.

7.2 Os países em desenvolvimento mais afectados pelas alterações climáticas e que possuem menos recursos próprios para se adaptarem às alterações climáticas precisarão também de uma ajuda suplementar. Precisarão de programas reforçados de defesas costeiras, prevenção de inundações, alívio das secas, reformulação dos planos agrícolas, suprimento de novas necessidades em matéria de saúde pública e outros domínios.

7.3 O Comité saúda o facto de, em Bali, todos os países terem reconhecido que serão necessários recursos, canais de investimento e mecanismos novos e adicionais para operar essa transferência. Contudo, e tirando algumas excepções honrosas, os países em vias de desenvolvimento não têm um passado animador no que respeita à adopção de medidas adicionais para cumprirem os objectivos do desenvolvimento sustentável. Nesta fase, é absolutamente indispensável que todos os recursos sejam efectivamente mobilizados.

7.4 O Comité depreende dos prognósticos da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (CQNUAC) e de outras fontes que poderão vir a ser necessários recursos equivalentes a várias centenas de milhares de milhões

de dólares por ano, tanto do sector público como do privado, quando os programas forem completamente accionados. Recomenda-se que, de qualquer modo, a CQNUAC, a Comissão, a OCDE e as instituições financeiras internacionais (IFI) tomem medidas urgentes a fim de quantificar melhor as necessidades e assegurar as promessas e compromissos necessários para se conseguir um financiamento adequado e para que os programas empreendidos possam ter um impacto decisivo no problema global das alterações climáticas. As receitas dos leilões de créditos em fases futuras do regime de comércio de licenças de emissões poderiam constitui uma fonte de novos fundos mas não serão provavelmente suficientes para cobrir todas as necessidades.

7.5 O MDL tem permitido canalizar alguns recursos novos para apoiar investimentos adequados nalguns países não incluídos no Anexo I. Porém, a distribuição de projectos tem sido fortemente desviada para a China e para outras economias emergentes, tendo sido suscitadas diversas dúvidas quanto à adicionalidade e qualidade de muitos deles. É indispensável aplicar e controlar eficazmente os critérios de elegibilidade dos projectos se o objectivo é permitir que o mecanismo contribua para a obtenção, o mais eficaz possível, de reduções de carbono genuínas.

7.6 O Comité recomenda que a UE e outras partes interessadas explorem urgentemente possíveis formas de eliminar as deficiências do regime no próximo período e de preparar todo o programa. No futuro, o MDL deverá dar prioridade a projectos que contribuem significativamente não só para a redução das emissões como também para promover a mudança para economias pouco poluentes. Nas economias emergentes, em particular, não parece fazer muito sentido continuar a financiar projectos de promoção da eficiência energética, que de qualquer forma deveriam já ser da responsabilidade desses países. Para esses países, seria melhor introduzir MDL sectoriais, eventualmente associados a objectivos livres ([9]).

7.7 Em todas as partes do mundo será absolutamente necessário que o sector privado invista fortemente numa produção com menor intensidade de carbono. As medidas adoptadas pela UE e pelos governos nacionais deveriam ser especialmente orientadas para a concessão de incentivos ao sector privado com vista à realização desses investimentos.

7.8 Os custos e os investimentos necessários serão da ordem dos biliões de dólares nos próximos 50 anos. Trata-se de montantes consideráveis, mas absolutamente indispensáveis à medida que o aprovisionamento em combustíveis fósseis diminui e os preços sobem. Assim, e independentemente das alterações climáticas, é cada vez mais importante, do ponto de vista económico, encontrar alternativas aos combustíveis fósseis e usar os recursos disponíveis de modo mais eficiente. As considerações de segurança também apontam nessa direcção, uma vez que a escassez de combustíveis fósseis e as alterações climáticas já em curso podem provocar instabilidade e conflitos em muitas partes do mundo.

7.9 Daí que a necessidade de reagir quanto antes às alterações climáticas não deva ser vista como um fardo adicional para a economia global, mas sim apenas uma razão mais para avançar o mais depressa possível com uma reestruturação económica e industrial que se tornou absolutamente indispensável. Quando o preço do barril do petróleo ainda estava nos 60$, o Relatório Stern previu que o custo das medidas necessárias ao longo dos próximos 50 anos para gerir as alterações climáticas poderia equivaler a 1 % do PIB mundial. Agora que o barril de petróleo custa mais do que 100$, os investimentos nas energias renováveis e na eficiência energética começam a tornar-se mais atraentes do ponto de vista económico. Da mesma forma, os custos adicionais das medidas de combate às alterações climáticas deverão ser muito inferiores e, em muitos casos, mesmo nulos, dado que a gestão das alterações climáticas constituirá um benefício líquido para a economia global.

7.10 Uma resposta adequada ao desafio das alterações climáticas não deve, pois, ser encarada como uma obrigação onerosa e complexa que atrasará o crescimento económico, e sim como uma oportunidade de assumir a liderança na próxima revolução industrial e económica. A UE tem estado na vanguarda dos debates sobre as alterações climáticas. Cabe-lhe agora converter essa postura política em condições empresariais igualmente activas e encorajadoras que estimulem as empresas e a sociedade a realizar os investimentos necessários a fim de se tornarem líderes mundiais na economia pouco poluente do futuro.

7.11 Alguns comentadores referiram-se à necessidade de um novo plano Marshall e nós aprovamos esta comparação que dá uma ideia da grandeza do desafio e do esforço que será necessário realizar. Precisamos de uma visão com a grandeza do plano Marshall de como os países do mundo se poderão unir perante uma ameaça global comum, sendo as economias mais fortes e mais ricas a mostrar o caminho a seguir e a auxiliar as outras tão generosamente quanto lhes seja possível.

7.12 É necessário o contributo de entidades nacionais e públicas a todos os níveis, de empresas de todos os tipos e do público em geral.

8. **Conclusões**

8.1 As alterações climáticas já estão a ocorrer e a ter grave impacto em todo o mundo. Prevê-se que estes problemas piorem nos próximos anos, à medida que as concentrações de gases com efeito de estufa aumentam e as temperaturas sobem de forma cada vez mais rápida. O mundo necessita de acção urgente que fixe e aplique objectivos ambiciosos de redução das emissões até 2020, levando a reduções ainda maiores nos anos

([9]) Objectivos livres: compromissos de redução de emissões sem penalização em caso de incumprimento, mas com a possibilidade de vender os créditos caso as reduções excedam o compromisso.

subsequentes. Quanto mais cedo se conseguir começar a fazer reduções, tanto maior será o seu contributo para abrandar o ritmo do aumento da temperatura.

8.2 Os países desenvolvidos apresentam índices de emissões *per capita* muito mais elevados do que os do resto do mundo e devem tornar mais ambiciosos os seus objectivos e as suas medidas de redução dessas emissões. A Europa deve cumprir os seus compromissos para 2012 e comprometer-se a uma nova redução de 30 % até 2020, acima da sua proposta inicial de 20 %. Para concretizar estas ambições, são necessárias medidas adequadas e realistas e uma planificação orientada para as futuras reduções a partir de 2020.

8.3 Os países em vias de desenvolvimento também devem ser encorajados a dar o seu contributo, e convém assegurar em particular que os sectores que mais consomem energia nas economias emergentes estejam equipados com os métodos de produção menos poluentes e mais eficientes do ponto de vista energético. Para isso, necessitarão de assistência específica e adequada da parte dos países desenvolvidos.

8.4 É preciso definir, o mais brevemente possível, os parâmetros do acordo global almejado pelas negociações internacionais que decorrerão nos próximos dezoito meses, para então concentrar os esforços políticos em compenetrar todos os sectores da sociedade, à escala mundial, deste desafio e em obter o seu apoio, a sua confiança e o seu empenhamento para levar a cabo as profundas e necessárias alterações. Não é um acordo para celebrar à porta fechada — todos os sectores da sociedade devem participar. As medidas de redução terão de ser comprovadamente realistas, económica e socialmente sólidas e exequíveis dentro do prazo proposto.

8.5 A transformação global necessária é comparável, em escala, à revolução industrial dos dois últimos séculos que aproveitou a energia contida nos combustíveis fósseis para alcançar enormes ganhos na capacidade produtiva e na produção da sociedade humana. O mundo necessita agora de uma segunda revolução industrial para substituir os combustíveis fósseis por outras formas de energia e maximizar a eficiência energética, a fim de nos permitir atingir níveis comparáveis de produção e de crescimento sem o ónus para a atmosfera de níveis insustentáveis de emissões de gases com efeito de estufa. É necessário investimento substancial. Também se terá de proceder a alterações adequadas e precisas na regulamentação, nas taxas e em outros instrumentos económicos. Terão de haver mudanças significativas no comportamento económico e nos estilos de vida de cada indivíduo. Todos têm de perceber o desafio e empenhar-se nas alterações necessárias.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

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 relativo à informação sobre os géneros alimentícios prestada aos consumidores»

COM(2008) 40 final — 2008/0028 (COD)

(2009/C 77/20)

Em 10 de Março de 2008, 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 de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à informação sobre os géneros alimentícios prestada aos consumidores»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 2 de Setembro de 2008, sendo relator José María ESPUNY MOYANO.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 77 votos a favor e 3 votos contra, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE congratula-se com a presente iniciativa da Comissão que facilitará a compreensão da informação pelo consumidor, além de envolver uma simplificação legislativa.

1.2 No entanto, o CESE gostaria de assinalar que se a informação referida no ponto 3.4.1 não for acompanhada das devidas acções de formação do consumidor final perderá grande parte do seu valor e dos seus objectivos. Neste sentido, o CESE lamenta que a proposta não inclua medidas de apoio à formação dos consumidores, tanto ao nível dos Estados-Membros como europeu. Um guia de acções prioritárias para este fim, em anexo ao regulamento, poderia ser um primeiro passo muito útil.

1.3 No tocante à referência da origem, mantém-se o disposto na regulamentação actual. O CESE lamenta que, perante o interesse demonstrado pelos consumidores em relação à origem dos produtos alimentares, a nova proposta de regulamento não preveja a sua menção obrigatória no rótulo. Considera, no entanto, que se deveria estabelecer uma distinção entre produtos de primeira e de segunda transformação, de modo a que a obrigatoriedade de mencionar os principais ingredientes agrícolas destes últimos fosse determinada caso a caso.

1.4 O CESE manifesta-se profundamente preocupado com o estabelecimento dos regimes nacionais suplementares descritos no Capítulo VII da proposta, que não contribuem com elementos positivos complementares, convertendo-se apenas numa desculpa para interferir na livre circulação no mercado interno. O perigo é especialmente acentuado para as PME dado que, como a própria Comissão indica na sua proposta, mais de 65 % das empresas alimentares comercializam os seus produtos noutros Estados-Membros. Assim, as PME terão mais dificuldades em enviar os seus produtos para outros países, afectando dessa forma os seus custos e a sua competitividade. Estes efeitos negativos só serão evitados se estes regimes nacionais se mantiverem como informações complementares, não obrigatórias no rótulo, mas disponíveis através de outros meios (Internet, telefones gratuitos, etc.).

1.5 O CESE entende que, por motivos de coerência, a Comissão pretenda aplicar um mesmo sistema de excepções aos produtos com teor alcoólico, sistema que poderá ser reconsiderado num prazo de cinco anos, após o relatório obrigatório correspondente.

1.6 O CESE sugere que os Estados-Membros tenham em conta a tabela de infracções e sanções necessária, a fim de evitar o incumprimento destas disposições comuns, que deviam ser harmonizadas de forma a os mesmos comportamentos serem castigados com uma intensidade similar em todos os países.

1.7 Neste mesmo sentido, o CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que articulem os instrumentos de informação e, especificamente, uma base de dados de consulta pública sobre as informações que deverão ser incluídas obrigatoriamente nos rótulos dos diferentes alimentos, de forma que as empresas, os consumidores e as autoridades sigam as mesmas disposições na aplicação da legislação.

1.8 No tocante à sua legibilidade, a aplicação de caracteres de, pelo menos, 3 mm proposta pela Comissão não parece exequível. Ter-se-ia de considerar diversos aspectos como a quantidade de informação, o tamanho e a forma do recipiente, etc. Um valor de referência aceitável seria, por exemplo, o dos caracteres do Jornal Oficial da UE.

1.9 Por último e para fins da clareza e simplificação pretendidas, o CESE considera que as referências às derrogações às normas deviam ser mais explícitas, tornando assim mais fáceis a leitura e a aplicação da norma.

2. **Síntese da proposta da Comissão**

2.1 A proposta pretende consolidar num regulamento a legislação actual sobre rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (incluindo a rotulagem nutricional), modernizando-a, simplificando-a e clarificando-a.

2.2 A proposta derrogará as disposições vigentes até ao momento em matéria de rotulagem dos géneros alimentícios, designadamente as Directivas 2000/13/CE, 90/496/CEE (esta num prazo de cinco anos), 87/250/CEE, 94/54/CE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2004/77/CE e o Regulamento 608/2004.

2.3 A proposta tem como objectivos fundamentais um elevado nível de protecção do consumidor e o funcionamento correcto do mercado interno.

2.4 O âmbito de aplicação é alargado de forma a incluir tudo o que esteja relacionado com as informações sobre géneros alimentícios prestadas aos consumidores finais pelos operadores económicos e a abranger igualmente os alimentos fornecidos pelos estabelecimentos de restauração colectiva e os destinados ao seu abastecimento.

2.5 Os princípios gerais e os requisitos obrigatórios de rotulagem constantes da legislação anterior são mantidos, sendo alguns aspectos alargados, nomeadamente a responsabilidade de cada elo da cadeia alimentar e os casos em que a indicação do país de origem é obrigatória.

2.6 A rotulagem nutricional regista uma alteração substancial em relação às normas anteriores ao passar a ser obrigatório indicar os seus nutrientes ou substâncias, tanto a sua quantidade como a percentagem de consumo diário recomendado.

2.7 Outra alteração importante é a coexistência com regimes nacionais de rotulagem nutricional, adicionais ao regulamento, que complementam as modalidades de apresentação das informações nutricionais dos rótulos com exigências voluntárias estabelecidas a nível nacional.

2.8 O projecto prevê que muitas das alterações à proposta sejam levadas a cabo através do processo de comitologia. Estão previstos diversos períodos de transição para facilitar a sua entrada em vigor.

2.9 Os anexos coligem em pormenor os desenvolvimentos da parte dispositiva, designadamente os ingredientes que causam alergias ou intolerâncias, referências adicionais obrigatórias, isenções de rotulagem nutricional, denominação do género alimentício, quantidade e designação dos ingredientes, indicação da quantidade líquida, data de validade, teor alcoólico, consumos de referência, valor energético, registo e apresentação da informação nutricional.

2.10 Por último, a entrada em vigor está prevista para 20 dias após a sua aprovação, ainda que a aplicação efectiva das referências obrigatórias e da sua informação nutricional seja adiada por três anos, e cinco anos no caso das PME.

3. **Observações na generalidade**

3.1 *Consolidação, actualização e simplificação*

3.1.1 A legislação europeia referente à rotulagem, apresentação e publicidade dos produtos alimentares contribuiu ao longo dos últimos quase trinta anos para a manutenção de um elevado nível de protecção dos consumidores e para o bom funcionamento do mercado interno.

3.1.2 A presente proposta pretende consolidar e actualizar a legislação existente, bem como simplificá-la e reduzir os encargos administrativos e aumentar a transparência em relação aos consumidores. O CESE concorda com os objectivos definidos, mas lamenta a complexidade do texto proposto, que impede que o regulamento seja directamente aplicável.

3.2 *Estabelecimento de regimes nacionais suplementares*

3.2.1 Um regulamento que consolide e actualize a legislação dispersa actual conduzirá sem dúvida alguma a uma maior homogeneidade ao nível da protecção dos consumidores e a uma maior harmonização. Todavia, o CESE manifesta-se preocupado com a introdução dos chamados regimes nacionais, estabelecidos nos artigos 44.º e seguintes, pois podem constituir uma ameaça às desejadas harmonização e homogeneidade. Segundo estas novas disposições, os diferentes Estados-Membros poderão adoptar regimes nacionais com exigências suplementares que, embora revistam um carácter não vinculativo, incluirão mais informações nos rótulos e poderão confundir os consumidores.

3.2.2 O problema é mais grave quando temos em conta que em cada mercado nacional encontramos produtos provenientes de muitos outros Estados-Membros. Esses produtos podem incluir indicações diversas, decididas nesses Estados, que podem não ser compreendidas por um consumidor não habituado às mesmas.

3.3 *Exigências obrigatórias de informação*

3.3.1 O documento reproduz ao longo dos seus artigos praticamente todas as referências obrigatórias previstas pela legislação vigente e que se revelaram úteis para proteger a saúde e os interesses dos consumidores, tais como a denominação, a lista de ingredientes, quantidade, datas, nome ou firma e endereço de um responsável. Algumas destas referências são desenvolvidas em mais pormenor nos anexos.

3.3.2 A experiência dos últimos anos comprova a utilidade dessas exigências, que devem ser mantidas. À luz desta experiência, o CESE preconiza que passe a ser igualmente obrigatória a indicação da origem dos alimentos e dos produtos de primeira transformação, bem como, com base numa avaliação caso a caso dos produtos de segunda transformação, a dos principais ingredientes utilizados na sua elaboração.

3.4 *Informação nutricional*

3.4.1 É conveniente que haja uma reflexão inicial sobre a necessidade de uma educação nutricional aos consumidores europeus, para que estes possam seguir uma dieta equilibrada. O consumidor europeu precisa de uma formação básica em nutrição, já que sem ela qualquer informação transmitida não será compreendida ou bem utilizada. As medidas para o reforço da informação nutricional são plausíveis, mas há que não esquecer que, sem uma formação nutricional, estas medidas não terão o efeito desejado.

3.4.2 Tendo em conta os desequilíbrios nutricionais da população europeia, será necessário que as medidas de informação sejam acompanhadas de um grande esforço de formação.

3.4.3 A proposta implica, por vários motivos, uma alteração importante à legislação vigente. Em primeiro lugar, considera a informação nutricional obrigatória, quando a Directiva 90/496/CE define ser voluntária. Em segundo lugar, estabelece como informação obrigatória o valor energético, gorduras, gorduras saturadas, hidratos de carbono, açúcares, sal. Em terceiro lugar, será referida não só a quantidade dessas substâncias, como a percentagem que representam do consumo diário recomendado, tentando assim orientar o consumidor em relação à quantidade adequada que pode consumir numa dieta equilibrada. Por último, o documento obriga a que esta informação seja apresentada no campo visual principal do recipiente e segundo uma determinada ordem.

3.4.4 Tendo em conta a quantidade de informação obrigatória que figura já nos rótulos, há que avaliar muito bem qual é a informação nutricional útil para o consumidor. Passar da rotulagem nutricional facultativa para a rotulagem nutricional obrigatória é, já em si, uma grande mudança para numerosas PME do sector agro-alimentar. As informações obrigatórias poderiam, pois, cingir-se às que actualmente são preconizadas de forma facultativa, isto é, indicação do valor energético, das proteínas, dos glícidos e dos lípidos.

3.4.5 O modelo de rotulagem nutricional proposto pela Comissão tem como principal vantagem dar informações (quantidades diárias recomendadas) que orientam o consumidor sobre a forma como o produto deve fazer parte da dieta desejada e não qualifica o produto em si mesmo, mas sim no contexto da dieta, tal como aconselham os especialistas em nutrição.

3.5 *Alargamento das informações obrigatórias sobre o país de origem do género alimentício*

3.5.1 A legislação actual já exigia que, nos casos em que o consumidor pudesse ficar confundido, os géneros alimentícios indicassem o país de origem.

3.5.2 O CESE considera que a indicação da origem não só vai ao encontro das exigências dos consumidores, mas também contribui eficazmente para melhorar a transparência nos mercados e para apoiar o futuro desenvolvimento do sector agrícola e das zonas rurais de toda a UE. A criação de uma ligação directa com o território de onde provêm os alimentos e os modelos de produção utilizados são os factores essenciais em que se baseia o modelo de desenvolvimento europeu, assente no respeito das normas que garantam a segurança alimentar, ambiental, o bem-estar dos animais e padrões adequados para a saúde pública.

3.5.3 Nesta ordem de ideias, a indicação da origem deve passar a ser obrigatória para todos os produtos agrícolas e alimentares não transformados ou de primeira transformação. Para os alimentos de segunda transformação, há que avaliar, caso a caso, a obrigatoriedade de indicar a proveniência das matérias-primas agrícolas prevalecentes na elaboração do produto final.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

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 relativo à colocação no mercado e à utilização de alimentos para animais

COM(2008) 124 final — 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

Em 18 de Março de 2008, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º e 152.º (n.º 4) do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação no mercado e à utilização de alimentos para animais

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Setembro de 2008 (Relator F. ALLEN).

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE acolhe favoravelmente este regulamento proposto pela Comissão.

1.2 O CESE congratula-se com a proposta especificada no n.º 1 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 5.º de aplicar as secções relevantes do regulamento relativo à higiene dos alimentos para animais e do regulamento relativo à legislação alimentar aos alimentos para animais de companhia e a alimentos para animais utilizados na alimentação humana.

1.3 Importa que as autoridades de controlo possam ter acesso às informações sobre a composição ou alegadas propriedades dos alimentos para animais colocados no mercado para que a exactidão do rótulo possa ser verificada.

1.4 Os operadores de empresas do sector dos alimentos para animais que colocam pela primeira vez no mercado da UE um alimento para animais e utilizam alimentos para animais ou matérias-primas para a alimentação animal importadas de países terceiros devem garantir que essas importações respeitam as mesmas normas aplicáveis às matérias-primas com origem na UE. Esta questão deve poder ser confirmada pelas autoridades de controlo.

1.5 Há que garantir que a pessoa que atende a linha gratuita indicada no rótulo dos alimentos para animais tem as qualificações necessárias para tratar as questões dos clientes e que essas questões serão respondidas prontamente.

1.6 O n.º 1 a) e b) do artigo 17º deverá ser aplicado em todos os casos. Isto significa que a categoria de animal a que se destinam os alimentos e as devidas instruções deverão constar sempre do rótulo de um alimento composto para animais.

2. **Contexto**

2.1 Presentemente, a circulação de matérias-primas para alimentos para animais e de alimentos compostos para animais é regulamentada por 5 directivas do Conselho antigas e cerca de 50 actos modificativos e de execução. A legislação é muito dispersa, com inúmeras referências cruzadas, o que dificulta a sua compreensão e aplicação uniforme nos vários Estados-Membros. Por exemplo, dois Estados-Membros aplicaram a directiva de forma diferente no atinente ao nível de vitamina D3 permitido nos alimentos compostos para animais.

2.2 O comércio intracomunitário de alimentos compostos para animais corresponde a apenas 2,6 % da produção, o que sugere a possibilidade de obstáculos ao comércio e a falta de consistência na aplicação das directivas existentes.

2.3 Em 2005, na UE 25, 5 milhões de criadores de animais produziram leite, carne de porco, de aves e de bovino num valor total de 129 mil milhões de EUR. A compra de alimentos compostos para animais cifrou-se em 37 mil milhões de EUR. A indústria dos alimentos para animais (excluindo os alimentos para animais de companhia) emprega directamente 100 000 pessoas em cerca de 4 000 fábricas.

2.4 Em termos quantitativos, cerca de 48 % dos alimentos para animais são forragem produzida nas explorações, como por exemplo relva, silagem, feno, milho, etc., 32 % dos alimentos para animais são alimentos para animais compostos adquiridos.

2.5 Cerca de 62 milhões de agregados familiares na UE têm animais de companhia. O mercado da UE de alimentos para animais de companhia está estimado em cerca de 9 mil milhões de EUR por ano e emprega directamente 21 000 pessoas.

2.6 O rótulo serve para reforçar a aplicação da lei, rastrear e controlar e veicular informação ao utilizador.

2.7 Foram manifestadas algumas preocupações quanto ao facto de a legislação em vigor sobre rotulagem de alimentos para animais de companhia poder induzir em erro os clientes no que se refere à qualidade e tipo de ingredientes do alimento para animais de companhia.

3. **Definições de alimentos para animais**

3.1 Há quatro categorias de alimentos para animais:

a) matérias-primas para alimentação animal, que podem servir directamente de alimento como a erva ou os cereais, ou matérias-primas que podem ser incorporadas em compostos;

b) aditivos para alimentação animal, ou seja substâncias, como microrganismos, ou preparados (que não matérias-primas para alimentação animal e pré-misturas) intencionalmente adicionados aos alimentos para animais com vista a melhorar algumas funções;

c) alimentos compostos para animais, ou seja uma mistura de alimentos para animais, que também podem conter aditivos, para administração por via oral na forma de alimento completo ou complementar;

d) alimentos medicamentosos para animais ou seja alimentos que contêm medicamentos veterinários destinados a serem administrados aos animais sem transformação.

3.2 As matérias-primas e os alimentos compostos são sem dúvida os mais utilizados na alimentação animal.

4. **Proposta da Comissão**

4.1 A proposta faz parte do programa evolutivo da Comissão sobre simplificação. Está em consonância com a política «Legislar Melhor» da Comissão e com a Estratégia de Lisboa.

4.2 Actualmente, as regras gerais para comercialização de alimento para animais, incluindo o alimento para animais de companhia, estão dispersas por várias directivas, de acordo com o tipo de alimento para animais em questão. Assim, a Directiva 79/373/CEE do Conselho diz respeito aos alimentos compostos para animais e a Directiva 93/74/CEE estabelece os princípios que regulam a circulação de alimentos para animais com objectivos nutricionais específicos («alimentos dietéticos para animais»). A Directiva 96/25/CEE regula a circulação de matérias-primas para alimentação animal e a Directiva 82/471/CEE estabelece as condições de comercialização de determinados produtos pertencentes à categoria das matérias-primas utilizados na alimentação animal («bioproteínas»). O regulamento ora proposto racionaliza, simplifica, actualiza e moderniza as referidas disposições.

4.3 O regulamento EET (999/2001) estabelece a proibição de alimentar animais utilizados na alimentação humana com farinhas de carne e de ossos. O regulamento Subprodutos Animais (1774/2002) estabelece regras para os mesmos, se destinados ao consumo humano. O regulamento relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados (1829/2003) estabelece as regras para a utilização de alimentos para animais geneticamente modificados. O regulamento relativo à higiene dos alimentos para animais (183/2005) procura assegurar a segurança durante o processo de produção de alimentos para animais. Estes regulamentos, criados na sequência da nova abordagem integrada de segurança alimentar «desde a exploração agrícola até à mesa», não são alterados.

4.4 O objectivo geral do novo regulamento proposto é consolidar, rever e modernizar as directivas em vigor sobre a circulação e rotulagem de matérias-primas para alimentação animal e alimento composto para animais.

4.5 O princípio da subsidiariedade é aplicável na medida em que a proposta não é da competência exclusiva da Comunidade. A proposta respeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que harmoniza o quadro regulamentar para a comercialização e utilização de alimentação animal.

4.6 A proposta elimina obrigações de rotulagem desnecessárias e ineficazes. Propõe que os requisitos para a indicação dos ingredientes nos rótulos sejam os mesmos exigidos para os géneros alimentícios. Já não é exigida a indicação da percentagem de todas as matérias-primas, mas sim apenas o seu peso exacto por ordem descendente. Actualmente, todas as matérias-primas incorporadas em compostos para animais que serão utilizados na alimentação humana devem ser indicadas no rótulo em percentagem do peso total com uma tolerância de cerca de 15 %. O criador de animais não pode obter a percentagem real de incorporação. De acordo com a nova proposta, se um fabricante desejar indicar voluntariamente a percentagem, terá de ser exacto. Além disso, tem de ser indicada a percentagem exacta das matérias-primas dos alimentos compostos para animais que são destacados no rótulo. Por último, o criador de animais pode solicitar mais informação sobre a composição do alimento para animais além da indicação do peso das matérias-primas em ordem descendente. O fabricante só poderá recusar este pedido se a resposta revelar segredos comerciais.

4.7 O nome do operador da empresa do sector dos alimentos para animais que coloca pela primeira vez no mercado da UE um alimento composto para animais deverá constar claramente do rótulo.

4.8 Toda a informação voluntária indicada no rótulo deve ser precisa e compreensível para o utilizador final.

4.9 A Comissão terá a obrigação de manter actualizada uma lista de matérias cuja colocação no mercado não é permitida. A Comissão pode ainda adoptar orientações que clarifiquem a distinção entre matérias-primas para alimentação animal, aditivos para alimentação animal e medicamentos veterinários.

4.10 O requisito da autorização prévia à colocação no mercado deve ser proporcional ao risco, com vista a garantir que as matérias-primas emergentes são devidamente especificadas para permitir uma utilização correcta. A abordagem integrada de segurança alimentar «desde a exploração agrícola até à mesa» (no âmbito do Regulamento 178/2002) permite reduzir com segurança a burocracia neste domínio. Não se justifica que as bioproteínas e as matérias-primas emergentes para alimentação animal sejam todas elas submetidas ao procedimento de autorização prévia à colocação no mercado.

4.11 A tendência vai no sentido do aumento da oferta de co-produtos para rações para alimentação animal devido à maior concorrência registada na utilização dos cereais de base entre alimentação animal, alimentação humana e combustíveis. A ausência de informação clara sobre os produtos contribui para o subaproveitamento destes materiais.

4.12 Propõe-se que todas as partes interessadas (e utilizadores) participem na criação de um catálogo de matérias-primas para alimentação animal mais abrangente e mais bem adaptado aos desenvolvimentos do mercado do que a actual lista não exaustiva da directiva. As partes interessadas seriam igualmente incentivadas a elaborarem códigos comunitários para uma boa prática de rotulagem no âmbito da rotulagem voluntária, com um código para alimentação de animais de companhia e outro código para alimentos para animais a utilizar na alimentação humana. A Comissão deverá prestar aconselhamento na preparação do Catálogo Comunitário Voluntário e dos códigos, que deverão ser ambos submetidos à aprovação final da Comissão (co-regulação).

4.13 Em geral, a rotulagem de aditivos na alimentação animal só será obrigatória no caso de aditivos sensíveis. Nos restantes casos a rotulagem poderá ser feita numa base voluntária, de acordo com o código de boas práticas das partes interessadas, tal como aprovado pelo regulamento de base.

4.14 No tocante aos alimentos para animais de companhia, o objectivo é melhorar a adequação dos rótulos dos alimentos em causa, informando adequadamente o comprador e impedindo que este seja induzido em erro. Deve ser possível confirmar a veracidade científica da informação nutricional. De acordo com o art. 19.º, do rótulo de alimentos para animais deve constar um número de telefone gratuito através do qual o cliente possa obter informação sobre aditivos para alimentação animal e matérias-primas para alimentação animal designadas por categoria.

4.15 Os alimentos para animais com objectivos nutricionais específicos só podem ser comercializados nessa qualidade se tiverem as alegadas características nutricionais essenciais e forem autorizadas e incluídas na lista estabelecida em conformidade com o artigo 10.º Segundo o n.º 3 do artigo 13.º, a rotulagem e a apresentação dos alimentos para animais não deverão alegar que impedem, tratam ou curam uma doença.

4.16 A rotulagem e a apresentação dos alimentos para animais não devem induzir em erro o utilizador. Os elementos obrigatórios de rotulagem devem ser apresentados na íntegra numa posição de destaque na embalagem.

4.17 O operador de uma empresa do sector dos alimentos para animais que coloca pela primeira vez no mercado da UE um alimento para animais é responsável pelos elementos de rotulagem e assegura a sua presença e exactidão factual.

5. **Observações na generalidade**

5.1 O nível de segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais tem sofrido melhorias significativas na sequência da nova legislação alimentar geral, do regulamento relativo à higiene dos alimentos para animais e respectivas medidas de execução. O sistema melhorado de rastreio, a introdução do princípio da HACCP (*Hazard analysis and critical control point* — análise dos perigos e do controlo dos pontos críticos) nas empresas do sector dos alimentos para animais garante uma maior segurança nos alimentos para animais em todo o mundo.

5.2 É essencial que as alterações propostas não comprometam as normas de segurança necessárias no caso dos animais utilizados na alimentação humana.

5.3 Os operadores de empresas do sector dos alimentos devem facultar às autoridades oficiais a informação solicitada para confirmar que as regras estão a ser devidamente respeitadas.

5.4 Geralmente a redução do fardo administrativo é bem-vinda, uma vez que em muitos domínios a regulamentação é excessiva quanto à documentação solicitada.

5.5 Nunca se poderá autorizar a introdução de farinhas de carne e de ossos (MBM — *meat and bone meal*) na alimentação de ruminantes utilizados na alimentação humana. Actualmente, o Regulamento EBE (999/2001) proíbe as MBM na alimentação de ruminantes. As MBM podem ser utilizadas na alimentação de animais de companhia. A presente proposta de regulamento não propõe alterações à utilização de farinhas de carne e de ossos, pois esta matéria não entra no seu âmbito de aplicação. Este assunto deverá ser tratado na proposta de regulamento sobre regras sanitárias aplicáveis aos subprodutos não destinados ao consumo humano.

5.6 A produção de alimentos compostos para animais geralmente tem lugar perto do local de criação dos animais. Por conseguinte, as instalações de criação localizam-se frequentemente em zonas rurais com poucas oportunidades de emprego alternativas. No atinente ao transporte para as explorações do alimento para animais, convém igualmente dispor de um sistema de distribuição local que evite a deslocação de camiões de entrega em longas distâncias, reduzindo assim a emissão de gases com efeito de estufa.

5.7 A Comissão destaca que o comércio intracomunitário de alimentos compostos para animais é modesto e sugere que o novo regulamento proposto melhorará a concorrência ao promover o aumento desse comércio.

6. **Observações na especialidade**

6.1 Em geral, o CESE congratula-se com a proposta de simplificar, racionalizar e melhorar a eficiência administrativa do sector da alimentação animal.

6.2 O novo regulamento proposto permite uma grande liberdade e responsabilidade aos operadores de empresas do sector dos alimentos para animais. De acordo com o n.º 1 do artigo 12.º, o fabricante de alimentos para animais é responsável pelos elementos de rotulagem e assegura a sua presença e exactidão factual e deve igualmente cumprir as obrigações deste regulamento, assim como as obrigações impostas por outros

regulamentos relevantes, como os Regulamentos 183/2005, 178/2002 e 1831/2003. Apesar de o Regulamento 882/2004 estabelecer as regras gerais da realização de controlos oficiais para assegurar a verificação do cumprimento das normas, o Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) deve garantir uma aplicação coerente. Os operadores de empresas do sector dos alimentos para animais que colocam pela primeira vez no mercado da UE um alimento para animais e que recorrem a importações de países terceiros devem submeter-se a controlos adequados para verificar que essas importações cumprem as mesmas normas dos produtos com origem na UE.

6.3 Esta atribuição de maiores responsabilidades aos fabricantes de alimentos para animais para regularem as suas empresas significa que, se surgir um caso grave de alimentos para animais contendo substâncias tóxicas ou nocivas para o bem-estar animal ou para o ambiente, em particular no domínio das matérias-primas emergentes para alimentação animal, o sector da produção de alimentação animal pode ser gravemente afectado até serem aplicadas medidas de correcção adequadas. Se o fabricante não dispuser de recursos financeiros suficientes para enfrentar o problema, as consequências poderão ser ainda mais graves.

6.4 O criador de animais, enquanto cliente de alimentos para animais, necessita, em caso de catástrofe, de protecção adequada devido aos prejuízos financeiros, sociais e económicos decorrentes. Por isso, este tema deve inscrever-se num quadro regulamentar específico e ser tratado à luz do relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as «disposições jurídicas, sistemas e práticas existentes nos Estados-Membros e a nível comunitário em matéria de responsabilização no sector dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais e sobre sistemas exequíveis de garantias financeiras no sector dos alimentos para animais» ([1]).

6.5 O princípio de precaução deve ser observado neste domínio, uma vez que foram cometidos erros graves no passado.

6.6 É improvável que se verifique um aumento considerável no comércio intracomunitário de alimentos compostos para animais a utilizar na alimentação humana, uma vez que os clientes preferem contactar directamente os operadores locais de empresas do sector dos alimentos para animais. A situação poderia mudar se as empresas multinacionais controlassem uma grande parte do sector das empresas de alimentos para animais.

6.7 Existe o risco de as empresas multinacionais tentarem controlar grandes secções do sector da alimentação animal, reduzindo a concorrência. A acontecer, esta situação levaria a uma grande redução do número de fábricas de alimentos para animais e ao aumento do comércio intracomunitário. O mercado não se tornaria mais competitivo.

6.8 No atinente aos alimentos para animais de companhia, os seus donos necessitam de aconselhamento adequado em relação aos alimentos com mais qualidade para os seus animais e não de uma lista dos ingredientes. Importa igualmente indicar as quantidades adequadas de alimento para estes animais e se o alimento é um complemento ou uma refeição completa.

6.9 Com o aumento da procura de vitaminas a nível mundial, aumenta também a necessidade de incrementar o investimento em investigação e desenvolvimento no sector da alimentação animal.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([1]) JO C 246 de 20.10.2007, p. 12.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto da evolução actual dos mercados da energia nas cadeias de valor da indústria europeia»

(2009/C 77/22)

Em 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O impacto da evolução actual dos mercados da energia nas cadeias de valor da indústria europeia.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais emitiu parecer em 24 de Junho de 2008, tendo sido relator Josef Zbořil e co-relator Hans-Jürgen Kerkhoff.

Na 477.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 62 votos a favor, 5 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité regista a alteração do contexto dos mercados da energia e reconhece a necessidade de atenuar as alterações climáticas de origem antropogénica através da redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Os custos das alterações climáticas e as abordagens economicamente eficientes destinadas a reduzir as emissões de GEE são questões importantes para o debate sobre a política do clima. Estas questões são ainda mais importantes, na medida em que, para fazer face às necessidades energéticas de toda a população mundial, o aprovisionamento energético global terá de duplicar até 2050. É necessário estruturar a política energética e climática sustentável de modo a concretizar os seus objectivos, mantendo ao mesmo tempo as cadeias de valor industriais como espinha dorsal da economia europeia, mesmo tendo em conta o montante dos prejuízos provocados pelas alterações climáticas. Tal contribuirá significativamente para os interesses da própria União Europeia.

1.2 Considerando a elevada quantidade de energia que é, inevitavelmente, necessária para transformar as matérias-primas em materiais de base, as indústrias de materiais de base são fortemente afectadas por qualquer alteração nos custos da energia ou por impostos sobre a energia ou outras medidas financeiras semelhantes. No entanto, a «pegada energética» dos materiais de base tem de ser imputada a toda a cadeia de valor industrial, não sendo razoável abordá-la isoladamente.

1.3 O Comité está convicto de que o crescimento económico e a inovação na economia europeia só podem ser alcançados através de uma base industrial viável. A existência de indústrias de materiais de base competitivas e inovadoras é um requisito fundamental para as cadeias de valor industriais. De facto, o apoio à tecnologia ambiental e às energias renováveis constitui um objectivo importante. No entanto, até mesmo o desenvolvimento de tecnologias ambientais pressupõe a existência de cadeias de valor industriais de elevado desempenho. Estas dependem da disponibilidade e da competência técnica das indústrias de materiais de base. Em particular, as inovações relacionadas com o ambiente só podem ser alcançadas se houver cooperação ao longo de toda a cadeia de valor. Não é possível atingir o sucesso sem uma abordagem inclusiva que abranja todo o conjunto das cadeias de valor.

1.4 O Comité recorda que com 40 % da procura final de energia na União Europeia, os edifícios representam o principal maior consumidor de energia. Pelo menos metade do potencial dos ganhos de eficiência energética pode ser conseguido no ambiente construído e com um custo económico negativo. Só com estas economias a UE já poderia atingir os seus compromissos do Protocolo de Quioto. Além disso, estas economias de energia podem ser conseguidas com tecnologias já disponíveis actualmente. Acresce que a melhoria do desempenho energético dos edifícios só traz vantagens, criando emprego útil, reduzindo as despesas de funcionamento, aumentando o conforto e criando um ambiente menos poluído. Esta deveria ser uma prioridade absoluta para a União Europeia. O Comité assinala o papel importante que os materiais de base novos e aperfeiçoados desempenham na melhoria da eficiência energética em edifícios, em aplicações domésticas e de escritórios e noutros sectores, como o da energia e dos transportes.

1.5 Uma possível relocalização das indústrias de elevada intensidade energética fora da UE reduziria de forma significativa a capacidade de atracção das zonas industriais na Europa e originaria perdas em termos de crescimento económico e de emprego, pondo em risco o modelo social europeu. Devido à interdependência que se verifica nas cadeias de valor industriais, não é exequível a curto prazo compensar essas perdas através de outros sectores, por exemplo, através da tecnologia ambiental. Inversamente, estes sectores também perderiam competitividade.

1.6 As indústrias de elevada intensidade energética devem, de facto, contribuir para a concretização dos objectivos da política energética e climática. Todavia, os requisitos têm de ser formulados de forma a que possam ser em grande medida evitadas as desvantagens competitivas consideráveis num ambiente empresarial global. Pela sua própria natureza, as indústrias de materiais de base são extremamente sensíveis ao impacto dos custos energéticos. Assim, os instrumentos de política energética e ambiental têm de ser cautelosamente analisados e concebidos, do ponto de vista do seu impacto na competitividade destas indústrias.

1.7 As indústrias de elevada intensidade energética exigem um aprovisionamento energético seguro, assente numa combinação adequada de fontes de energia, que não deve excluir qualquer fonte de energia (o carvão, as energias renováveis e a energia nuclear) e basear-se numa concorrência eficaz nos mercados da electricidade e do gás, que se reflicta finalmente em preços razoáveis do aprovisionamento energético. Os

interesses das políticas energéticas nacionais devem ser mais fortemente considerados num conceito europeu integrado, porque até hoje o mercado da energia não tem acompanhado o mercado único dos bens industriais. Independentemente da decisão de alguns Estados-Membros de renunciar à energia nuclear, a manutenção da produção de electricidade baseada na energia nuclear de cisão na UE implicaria igualmente a manutenção do saber-fazer tecnológico desta área na Europa. É evidente que a prossecução da opção nuclear impõe elevado nível de segurança e mão-de-obra com formação adequada ([1]).

1.8 É extremamente importante para a luta contra as alterações climáticas que se conclua um acordo internacional ambicioso nesta matéria, nos termos do qual todos os principais países emissores, incluindo as indústrias que consomem muita energia, devem ser obrigados a reduzir as emissões (de acordo com o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas), de modo a assegurar uma concorrência leal e condições equitativas. Na falta de um tal acordo, deveria ser prevista a concessão de licenças a título gratuito às indústrias de elevada intensidade energética afectadas pelo risco de 'fuga de carvão' no quadro do RCLE-UE, a fim de contrabalançar os riscos para a competitividade das instalações industriais europeias e para o crescimento económico da Europa. A decisão final quanto à escolha do método de atribuição deve basear-se nos desempenhos realizados (por exemplo através de uma avaliação comparativa) com base nas melhores técnicas disponíveis.

1.9 Como preparação para um contributo a longo prazo para os objectivos da política energética e climática, o Comité recomenda vivamente a concentração na investigação e no desenvolvimento de novas tecnologias, tendo particularmente em conta que os processos de produção disponíveis estão já suficientemente desenvolvidos. Nos casos em que ainda não existem soluções técnicas, não podem ser atingidos os objectivos de maior eficiência energética e de redução das emissões. Já existem estruturas exequíveis, nomeadamente as plataformas tecnológicas, mas os esforços carecem de uma coordenação muito mais forte, como se prevê no Plano SET, por exemplo ([2]). No entanto, deve ser dada uma margem de tempo adequada para atingir o nível de avanço tecnológico pretendido e a capacidade de comercialização necessária em termos de competitividade global.

1.10 O Comité Económico e Social Europeu, que tem uma relação especial com os operadores económicos, deve chamar a atenção para os problemas das cadeias de valor industriais, que por vezes não são devidamente considerados pelas instituições políticas.

2. **O impacto da energia, enquanto factor de produção, nas cadeias de valor industriais da Europa**

2.1 A produção de materiais de base como o aço, o alumínio e outros metais não-ferrosos, produtos químicos, cimento, cal, vidro, pasta de papel e papel constitui a base indispensável das cadeias de valor industriais. Para a construção e funcionamento, os produtos industriais requerem materiais de base dotados de propriedades mecânicas, físicas e químicas que não possuem no estado natural. Com efeito, o desempenho dos produtos industriais depende de o material utilizado ter um determinado perfil de aplicação e de ser optimizado em termos de consumo de substâncias e de energia, qualidade, fiabilidade, eficiência económica, durabilidade, efeitos ambientais, etc. O desenvolvimento contínuo destes materiais constitui, por isso, um factor essencial ao nível da inovação tecnológica presente em todos os produtos concebíveis. Uma cadeia de valor é uma série de empresas ou de agentes colaboradores que unem esforços para satisfazerem as exigências do mercado em relação a determinados produtos e serviços. As indústrias a jusante nas cadeias de valor industriais consomem menos energia, em termos comparativos, nos seus processos de fabrico; assim, não é pertinente analisar o produto final de forma isolada. A «pegada energética» tem de ser avaliada com base na cadeia de valor total. Um aumento dos custos energéticos não tem impacto somente ao nível da produção de materiais de base, mas, se as condições de mercado forem propícias, pode implicar, ao mesmo tempo, um aumento de preço nos produtos industriais intermédios e finais das indústrias a jusante, provocado pelo aumento do preço dos materiais de base.

2.2 A competitividade e a capacidade de inovação da indústria dos materiais de base são factores importantes para escolher a localização dos elos subsequentes da cadeia de criação de valor industrial, por exemplo a indústria automóvel, a construção de maquinaria e a indústria da construção. Isto garante o desenvolvimento conjunto de materiais personalizados e adaptados às necessidades individuais de cada utilizador. As exigências dos clientes em termos de entregas atempadas implicam também que o fornecedor esteja localizado numa zona próxima. A cadeia de valor industrial perde o seu poder inovador e a sua competitividade se não for capaz de assegurar uma base material adequada, o que é particularmente verdade para as pequenas e médias empresas, muitas das quais pertencentes ao sector do processamento do aço, por exemplo.

2.3 Em geral, a produção de materiais de base requer grandes quantidades de energia, sobretudo em comparação com as fases de produção ulteriores. O consumo de energia por unidade de valor nas indústrias de elevada intensidade energética é pelo menos dez vezes (por vezes mesmo cinquenta vezes) superior ao das indústrias subsequentes, como a engenharia mecânica. Na Alemanha, por exemplo, o consumo de energia primária do cimento é 4,5 kg, do aço 2,83 kg e do papel 2,02 kg SKE por unidade de valor acrescentado, enquanto que o valor correspondente é apenas 0,05 kg SKE no sector da engenharia mecânica ([3]). Tal deve-se ao facto de ser necessário obter os materiais de base a partir de matérias-primas naturais através de uma transformação física ou química, o que implica temperaturas muito elevadas para os processos de incineração, fundição e redução, bem como electricidade para a electrólise. A formação de produtos semi-acabados também exige elevados níveis de consumo de energia. Em muitos casos, as fontes de energia primária não são utilizadas na produção de calor e electricidade mas sim como matérias-primas ou agentes redutores, por exemplo nos processos de redução realizados durante a produção de ferro. É igualmente importante notar que a qualidade das matérias-primas está gradualmente a diminuir e que o seu processamento comporta geralmente a utilização de mais energia.

2.4 É necessário comparar os requisitos globais de energia de um produto industrial com a economia de energia que pode resultar de quaisquer inovações no produto e da sua aplicação noutros sectores. Mas esta comparação pressupõe

([1]) World Nuclear Association, «World Nuclear Power Reactors 2007--2008 and Uranium requirements» http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html

([2]) Plano SET — COM (2007) 723 final.

([3]) Segundo as estimativas da Destatis.

necessariamente cooperação entre os fornecedores de materiais de base e os produtores da indústria a jusante, na qual os novos materiais desenvolvidos desempenham um papel considerável. A título de exemplo, note-se que as centrais eléctricas mais eficientes que consomem menos fontes de energia primária requerem aços de elevado desempenho e resistentes a altas temperaturas. Por outro lado, as taxas específicas de consumo de combustíveis no sector dos transportes, por exemplo, podem ser reduzidas através da utilização de materiais leves na construção dos automóveis.

3. **A situação em vários mercados energéticos (carvão, petróleo, gás e electricidade) e impacto nas indústrias de elevada intensidade energética** ([4])

3.1 As indústrias de materiais de base (cimento, aço, metais não-ferrosos, produtos químicos, vidro, pasta de papel e papel) utilizam combustíveis fósseis para produzir energia e matérias-primas, sendo afectadas de variadas formas pelos custos das diferentes fontes de energia. O crude, por exemplo, é utilizado na indústria química como matéria-prima para a produção de plásticos e de outros produtos petroquímicos. Entretanto, a evolução dos mercados petrolíferos também tem vindo a afectar os preços de compra do gás e da electricidade, uma vez que o preço do gás continua ligado ao preço do petróleo. A evolução do mercado do carvão também afecta o custo da electricidade para as indústrias de elevada intensidade energética. Ao mesmo tempo, a indústria do aço utiliza carvão e coque como agentes redutores.

3.2 As reservas de petróleo, isto é, os recursos que podem ser explorados actualmente de forma lucrativa e do ponto de vista técnico, ainda devem durar cerca de 40 anos. Estas reservas podem aumentar essencialmente, se for economicamente viável a exploração futura de novos recursos, em particular dos recursos de petróleo não-convencionais como as areias asfálticas. A evolução dos preços do petróleo caracteriza-se por um crescimento do consumo, em particular na China e na Índia. O efeito desta situação é amplificado pelo poderio crescente dos países da OPEP no mercado, que dificulta cada vez mais a diversificação das fontes de aprovisionamento, devido à assimetria na distribuição das reservas. A concentração regional da produção nas nações caracterizadas por uma considerável instabilidade política e económica aumentará a incerteza, devido à natureza imprevisível de possíveis restrições futuras ao aprovisionamento, provocando efeitos concomitantes nos preços.

3.3 Calcula-se que as reservas de gás natural possam satisfazer as necessidades durante aproximadamente mais 60 anos, isto é, um período mais longo do que o que corresponde às reservas de petróleo. O gás natural é a fonte de energia primária que mais rapidamente se desenvolve na Europa. A dependência da UE em relação às importações de gás natural está a aumentar a um ritmo mesmo superior ao do seu consumo. As reservas individuais de petróleo e de gás em Estados-Membros como os Países Baixos e o Reino Unido, bem como na Noruega, estão a esgotar-se progressivamente, enquanto a importação de gás — em grande medida proveniente de uma única fonte, a Rússia — está a aumentar. É previsível que os preços do gás aumentem a longo prazo e, além disso, esta dependência de uma única fonte pode vir a aumentar o potencial da Rússia em termos de influência política sobre a UE. A possibilidade desta evolução é reforçada pelo carácter naturalmente limitado das reservas estratégicas de gás da UE.

3.4 As reservas do carvão que pode ser extraído de forma economicamente viável são muito superiores às reservas de petróleo e de gás. Presume-se geralmente que o carvão poderá satisfazer o consumo durante mais 150 anos. Acresce que estas reservas estão distribuídas de modo mais equitativo pelos diferentes continentes e localizam-se, geralmente, em países politicamente estáveis, como os EUA ou a Austrália. Tal como com outras fontes energéticas, o preço do carvão aumentou significativamente nos últimos anos devido ao aumento da procura.

3.5 A electricidade é uma forma secundária de energia que é produzida essencialmente a partir do carvão, do gás e do nuclear, bem como de fontes de energia primárias renováveis, e uma boa parte da energia eléctrica ainda é produzida a partir do petróleo em alguns Estados-Membros. A composição do cabaz energético a partir do qual se produz electricidade determina em grande medida o preço desta. O carvão e o nuclear constituem uma fonte de energia com uma potência de base a preços razoáveis, mas as fontes renováveis precisam de continuar a ser desenvolvidas na UE. Em comparação com outras fontes de energia primária, estas últimas têm estado associadas a custos relativamente elevados, nomeadamente porque, em grande parte, os efeitos externos não se reflectem nos preços das energias tradicionais. No caso das energias eólica e fotovoltaica, a disponibilidade reduzida e variável cria problemas ao nível das redes, que terão de ser adaptadas para absorver o futuro aumento do fornecimento de energia produzida a partir de fontes renováveis. Certas fontes renováveis são menos onerosas do que outras, consoante as regiões. A energia fotovoltaica, por exemplo, pode ser economicamente vantajosa em regiões de muito sol, como a Europa do Sul, mas menos vantajosa do ponto de vista económico na Europa do Norte.

4. **Alteração das condições nos mercados energéticos**

4.1 Os mercados energéticos assentam num ambiente dinâmico, para o qual contribuem diversas influências económicas, políticas e sociais, cujas interacções são complexas. A indústria depara-se actualmente com uma alteração nas condições e nos custos do aprovisionamento energético, o que provoca uma incerteza excessiva. A dependência crescente da Europa em relação às importações de energia e os aumentos previstos dos preços da energia adensam as preocupações acerca da resposta que terá de ser dada à procura de energia no futuro. Sabemos que é fundamental, para o desenvolvimento económico e social, garantir a segurança e a fiabilidade do aprovisionamento energético a preços razoáveis e estáveis e uma política energética saudável e coerente não pode fugir a este imperativo.

4.2 As rápidas alterações da conjuntura económica a que se tem assistido ultimamente na Europa e no mundo exigem que o sector energético desenvolva novos conceitos e políticas para responder melhor às necessidades de segurança do aprovisionamento energético. Embora no passado a segurança do aprovisionamento energético tenha, tradicionalmente, sido considerada como uma responsabilidade dos governos dos Estados-Membros, a situação actual do mercado energético europeu exige que as forças do mercado desempenhem um papel complementar. Num mercado liberalizado, a segurança e a competitividade têm um preço. Para se conseguir a segurança do aprovisionamento a longo prazo, a política energética europeia comum passa a ser uma questão de importância estratégica fundamental ([5]).

([4]) Ver, por exemplo, a análise estatística da BP (British Petroleum), que apresenta a situação energética mundial, publicada em Junho de 2008.

([5]) Parecer TEN/312 «Para uma política comum da energia» CESE 236/2008 fin.

4.3 As fontes de energia fósseis não são renováveis. Muitos dos recursos de petróleo e de gás natural da UE já estão completamente esgotados. Este facto deve ser visto à luz dos níveis crescentes de consumo de alguns países em desenvolvimento como a China e a Índia. No caso do petróleo em particular, existe uma grande variedade de reservas adicionais, não-convencionais (como as areias asfálticas), cuja exploração ainda é difícil e dispendiosa e origina grandes quantidades de GEE. Assim, é provável que a redução das reservas provoque um aumento dos custos de exploração e conduza, em última instância, a um aumento dos preços.

4.4 A percentagem de fontes de energia primária importada no consumo total da União Europeia ronda actualmente os 50 %, prevendo-se que aumente até 70 % no futuro próximo (2030). Assim, a UE depende, em particular para o petróleo e o gás natural, das importações de alguns países (nomeadamente os países da OPEP e a Rússia), que têm uma posição poderosa no mercado. Dado que estes países e regiões se caracterizam frequentemente por uma considerável instabilidade política e económica, não está garantido um aprovisionamento estável. Um aumento recente do preço do petróleo evidenciou a vulnerabilidade económica da UE. Por conseguinte, é essencial que a UE disponha de recursos energéticos próprios, sendo importante o desenvolvimento sustentável dos recursos existentes. A dependência em relação às importações de energia tem consequências significativas para a segurança, qualquer que seja a forma de energia, excepto no que diz respeito ao carvão, uma vez que este é importado de um maior número de países que são considerados estáveis. Mesmo assim, a Europa também tem as suas reservas próprias de carvão que são economicamente viáveis: a exploração da lenhite na UE é relativamente pouco dispendiosa.

4.5 Os mercados da electricidade e do gás, outrora caracterizados por um monopólio natural e por uma dimensão nacional, têm vindo a liberalizar-se e a integrar-se nos últimos anos. Embora a rede esteja regulamentada, a concorrência ao nível da produção e comercialização de energia deveriam originar uma redução dos preços e maior eficiência. Esta estratégia levou a um certo grau de convergência de preços entre países vizinhos. Contudo, a fragmentação nacional dos mercados devida aos estrangulamentos históricos na rede de transmissão, prejudicaram, salvo algumas excepções, a concorrência entre os Estados-Membros.

4.6 Além disso, os preços do gás e outros preços de energia primária, que representam grande parte dos custos de produção de electricidade (ver ponto 3.5 supra), sofreram enormes aumentos nos últimos anos. Por último, já não há sobrecapacidades de produção de energia eléctrica e a indústria da electricidade está a atravessar um período de investimentos maciços. Todos estes factores provocaram um aumento de preços, não obstante as melhorias contínuas (ver, por exemplo, a integração progressiva da região centro-oeste: Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos). A concentração da produção e distribuição da energia também se verifica fora da União Europeia, sem que haja uma correlação entre essa situação e os níveis de preços do gás e da electricidade.

4.7 A decisão política da UE de atenuar as alterações climáticas de origem antropogénica através de uma forte redução das emissões de GEE constitui já um factor importante para os mercados energéticos, e a sua importância continua a aumentar. Consequentemente, tem sido muito maior a concentração na eficiência energética, que deve aumentar exponencialmente para diminuir com segurança a intensidade de CO_2 da energia utilizada. Nesta perspectiva, os combustíveis fósseis ricos em carbono têm cada vez menos aceitação, enquanto têm sido valorizadas as fontes de energia com um baixo nível de emissão de carbono (como o gás) ou as tecnologias que quase não emitem CO_2 (como as energias renováveis e, em certa medida, a energia nuclear), embora tal não se aplique a todos os Estados-Membros.

4.8 Garantir à UE um aprovisionamento energético suficiente transformou-se num importante desafio, do ponto de vista da aquisição de tecnologia adequada e disponível, mas também, cada vez mais, numa corrida contra o tempo. No passado, alguns Estados-Membros da UE decidiram renunciar à utilização da energia nuclear, com todas as restrições que isto implica para o cabaz energético que permite produzir electricidade. Acresce que a construção de centrais eléctricas alimentadas a carvão e das infra-estruturas necessárias para o transporte da energia foram alvo de alguma resistência por parte da população. Esta situação pode provocar, com maior frequência, o cancelamento de projectos para centrais eléctricas alimentadas a carvão, como aconteceu, por exemplo, em Ensdorf (Alemanha), devido à mobilização de grupos de cidadãos. Mesmo certas energias renováveis como as instalações eólicas estão sujeitas a cada vez mais resistência. A aceitação pública de toda a espécie de energias, não apenas a energia nuclear, tornou-se uma questão importante que deve ser abordada com o maior cuidado se pretendermos que a produção de electricidade satisfaça as necessidades dos cidadãos e da economia da UE.

4.9 O resultado é a estagnação progressiva da capacidade de produção da UE, em que são actualmente desenvolvidos muito poucos novos projectos, não se podendo excluir totalmente que a UE se venha a confrontar com alguns problemas no futuro. A iminente modernização do parque europeu de centrais eléctricas é, simultaneamente, um desafio e uma oportunidade. É imperativo fazer passar aos potenciais investidores a mensagem de que apenas os investimentos em tecnologias com baixas emissões de carbono farão sentido do ponto de vista económico.

5. **As estratégias de adaptação da indústria**

5.1 As indústrias que produzem materiais de base utilizando grandes quantidades de energia sofrem vários tipos de pressões para se adaptarem à globalização dos mercados e à nova configuração dos mercados da energia. Por um lado, as empresas devem poder enfrentar a concorrência internacional através do desenvolvimento de produtos e de processos inovadores. Por outro lado, são obrigadas a absorver os custos cada vez mais elevados da energia para garantirem o respeito das decisões políticas adoptadas no sentido da redução das emissões de CO_2 e dos níveis de consumo de energia.

5.2 As interacções económicas internacionais intensificaram-se com o advento da globalização. Os fornecedores dos países em desenvolvimento recuperaram o seu atraso tecnológico e têm agora condições de produção com elevada intensidade de mão-de-obra e a preços mais razoáveis. Os fornecedores de materiais de base reagiram a este desafio através da optimização dos seus processos de produção, especializando-se em produtos de elevada qualidade tecnológica e desenvolvendo produtos personalizados, em estreita colaboração com os clientes. Têm vindo a desenvolver-se cada vez mais as parcerias entre fornecedores de materiais e clientes, com uma oferta variada de serviços.

5.3 Os custos da energia representam uma fatia significativa dos custos de produção de materiais nas indústrias de elevada intensidade energética. Assim, a redução do consumo específico de energia é economicamente interessante para estas indústrias. Neste domínio, foram obtidos resultados notáveis nas últimas décadas. As indústrias europeias de elevada intensidade energética são líderes mundiais em termos de eficiência energética durante a fase de produção.

5.4 As recentes exigências políticas relativamente à redução das emissões de CO_2 e ao aumento da eficiência energética colocam novos desafios às indústrias de elevada intensidade energética. Em muitos casos, as tecnologias e os processos de fabrico existentes já atingiram os seus limites físicos e químicos ([6]). Note-se, por exemplo, que a utilização de agentes redutores pela indústria do aço no processo de conversão em alto-forno já atingiu um mínimo químico/físico, não havendo mais margem de redução sem sacrificar a procura dos clientes e os volumes de produção. Serão necessários vários progressos tecnológicos fundamentais, ainda por identificar, estudar e desenvolver, para que a eficiência energética possa continuar a ser melhorada de modo significativo. Isto exige muitos esforços por parte da indústria. Por esta razão, já existem projectos comuns de investigação e demonstração a longo prazo, no quadro das plataformas tecnológicas, bem como iniciativas como a captação e o armazenamento do CO_2 (CAC). O mesmo se aplica a outras indústrias que produzem emissões nos seus processos de transformação, como as indústrias da cal e do cimento. O aprovisionamento de energia, a investigação e o desenvolvimento também são um desafio importante a longo prazo, por exemplo em relação à CAC ou às tecnologias renováveis.

5.5 As indústrias que produzem materiais de base esforçam-se por desenvolver novas tecnologias de produção revolucionárias, com consumos de energia mais baixos, mas isto vai levar tempo. Além dos progressos técnicos, a implantação de novos processos terá de estar sincronizada com os ciclos de investimento das empresas. Em última análise, a condição essencial para a introdução de novos processos é a sua viabilidade económica que, por sua vez, tem de ser avaliada em termos da concorrência no mercado mundial. Por esta razão e devido a outros factores (encargos administrativos, recursos financeiros limitados e consequentes incertezas económicas), é previsível que sejam necessárias várias décadas para que as indústrias dos materiais de base consigam dar passos relevantes em termos de economias de energia. Nisto, as indústrias de elevada intensidade energética distinguem-se do sector da produção de electricidade, o qual, embora também atinja os seus objectivos de melhoria gradual da eficiência energética ao ritmo dos ciclos de inovação, consegue transferir mais facilmente para os clientes cativos os custos da modernização e outros encargos administrativos conexos.

5.6 A eficiência energética dos produtos industriais pode ser significativamente melhorada graças à utilização de novos materiais de base muito aperfeiçoados, produzidos em colaboração com outros sectores, como a indústria automóvel ou os construtores de centrais eléctricas, que criariam componentes com maior resistência térmica ou menos pesados. Sistemas adequados de controlo dos processos melhoram igualmente a qualidade em termos de eficiência energética. Por sua vez, o equipamento destinado à produção de energias renováveis também é produzido a partir de materiais de base estruturais e funcionais (por exemplo, as turbinas eólicas feitas de aço e de plásticos de elevado desempenho). Embora o potencial seja considerável, a necessidade da investigação sobre os materiais é à medida deste potencial, uma vez que a maioria das inovações neste domínio ainda não estão em condições de serem comercializadas.

([6]) Apresentações na audição pública da CCMI 052, realizada em 7 de Maio de 2008,
disponíveis no sítio Internet da CCMI: http://eesc.europa.eu/smo/news//index_en.asp

6. **O impacto da política energética nas cadeias de valor industriais**

6.1 A política energética afecta os mercados da energia através de uma combinação de vários instrumentos. Por um lado, há uma evolução lenta do quadro normativo europeu para um mercado único da electricidade e do gás, mas que ainda não atingiu o ansiado objectivo da estabilização dos preços. Por outro lado, a produção de energia e a energia utilizada pela indústria são e continuarão a ser fortemente afectadas pelo RCLE-UE, que pretende ser o principal instrumento ao serviço da redução das emissões. O valor do Regime Comunitário de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE) será determinado pelo seu impacto nas emissões de GEE (gases com efeito de estufa) na Europa, bem como pela sua pertinência e pela sua capacidade de se tornar um exemplo que estimule acções mundiais e/ou de se transformar num sistema global abrangente. O principal problema é que o sistema não é global, limitando-se à União Europeia, o que provoca o risco da fuga de carbono nas indústrias concorrentes no plano internacional. Também por esta razão importa que a UE, nas negociações sobre o clima, pressione a comunidade internacional para a aplicação do regime de comércio de gases com efeito de estufa. Por isso, as características problemáticas do sistema revisto que é proposto devem ser analisadas com todo o cuidado para minimizar os impactos previstos em termos de custos.

6.2 Em 2005, foram introduzidos limites absolutos de emissões de CO_2 para as centrais eléctricas e as instalações transformadoras das indústrias de elevada intensidade energética. Para estas indústrias, cujas emissões estão estreitamente interligadas com os volumes de produção devido a possibilidades tecnológicas limitadas, aumenta consideravelmente o custo de qualquer acréscimo de produção que ultrapasse os volumes autorizados. O leilão das licenças de emissão, cujo início está previsto para 2013, implicaria um aumento substancial dos custos de produção de todos os materiais de base, que, na maioria dos casos, não são transferíveis para os clientes a jusante.

6.3 A UE tem como objectivo reduzir as emissões de CO_2, manter a dependência das importações em níveis viáveis e promover tecnologias destinadas à exportação através do desenvolvimento da sua quota de fontes de energias renováveis. O financiamento do lançamento das energias renováveis seria um contributo razoável para estes objectivos, mas devem ser evitados sistemas de subvenções permanentes. Por fim, as energias renováveis têm de ser competitivas no mercado. A evolução dos preços da energia e o progresso técnico nas energias renováveis já aumentaram consideravelmente a competitividade destas energias. Estão actualmente a ser aplicados na UE sistemas de subvenções nacionais para promover as energias renováveis no sector da electricidade, com diferentes sistemas de quotas e comércio de certificados, bem como sistemas de tarifas de aquisição (*feed-in tariffs*) para este tipo de energias. Os custos adicionais das energias renováveis reflectem-se geralmente no preço da electricidade pago pelo consumidor final. Ainda hoje, as indústrias de elevada intensidade energética devem, como todos os consumidores, contribuir para o financiamento das energias renováveis, por intermédio dos preços da electricidade.

6.4 Embora alguns sectores, como, por exemplo, determinadas áreas de engenharia mecânica, beneficiem dos mercados das energias renováveis, convém comparar estes ganhos com as consequências negativas para as indústrias de materiais de base. Por outro lado, a cadeia de produção destes sectores e, consequentemente, a sua competitividade, seriam afectadas se os

materiais de base fossem afastados pelos custos adicionais necessários para subsidiar as energias renováveis ([7]). Isto poderá, pelo menos, ser evitado através da fixação de limites de preços para estas indústrias. Embora o desenvolvimento do mercado das energias renováveis também garanta novas oportunidades de exportação de tecnologia, por exemplo a energia eólica, para regiões em que esta pode ser utilizada proveitosamente, também há que considerar que não só as empresas europeias, mas também a economia europeia, devem beneficiar por sua vez dos mercados subsidiados na Europa. Note-se que grande parte dos materiais fotovoltaicos disponíveis na Europa, por exemplo, são importados do Japão.

6.5 A energia nuclear é uma componente importante do cabaz energético de muitos Estados-Membros da UE, mas há outros países que optaram por deixar de utilizar esta forma de produção de energia. Nestes países, não existe nenhuma fonte de produção de electricidade a preços razoáveis e com níveis baixos de emissões de CO_2 para fornecer a potência de base, sendo por isso necessário utilizar combustíveis fósseis ou energias renováveis ([8]). O resultado é o aumento dos preços da electricidade, das emissões de CO_2 e do preço das licenças de emissão, com o consequente impacto nas indústrias de elevada intensidade energética.

6.6 Muitos Estados-Membros da UE estão a introduzir impostos para reduzir o consumo de energia ou as emissões de CO_2. Num livro verde sobre os instrumentos económicos de política climática, a Comissão Europeia prevê a harmonização destes instrumentos ao nível europeu e a introdução de mais incentivos para reduzir as emissões de CO_2. As indústrias de elevada intensidade energética ver-se-iam confrontadas com aumentos significativos dos preços da electricidade e da energia. Estes custos só poderiam ser parcialmente compensados através das medidas destinadas a promover a eficiência energética que foram referidas anteriormente.

7. **O contexto global**

7.1 As políticas em matéria de energia e de alterações climáticas já não se circunscrevem às fronteiras nacionais ou regionais. A segurança do aprovisionamento, a escassez de recursos energéticos e, acima de tudo, as alterações climáticas são desafios globais. A luta contra as alterações climáticas só será eficaz se todas as regiões do mundo participarem nesse esforço comum. Inversamente, as políticas ambiciosas de redução de emissões da UE continuarão a revelar-se ineficazes enquanto nos países de crescimento rápido, como a China, o crescimento industrial for capaz de neutralizar rapidamente essas reduções de emissões.

7.2 As crescentes interacções entre o comércio global e os fluxos de capitais estão a criar uma concorrência cada vez maior entre as regiões do mundo. Acresce que as indústrias de elevada intensidade energética estão cada vez mais sujeitas a uma concorrência global em matéria de clientes e de capitais. Em primeiro lugar, há uma concorrência imediata com outros fornecedores de materiais de países fora da UE. Em segundo lugar, os sectores da transformação industrial, que dependem consideravelmente das exportações, como a indústria automóvel ou os fabricantes de máquinas, transferem para as indústrias dos materiais a pressão dos custos imposta pelo mercado mundial. No contexto da concorrência internacional, faz-se uma distinção entre as indústrias de elevada intensidade energética e os sectores regionais, como o sector da electricidade.

7.3 Associado à concorrência industrial mundial, o desafio global que representa a política energética e climática implica que os custos excessivos impostos às indústrias de elevada intensidade energética as instigue à relocalização. Isto ocorre quando certas regiões situadas fora da Europa não impõem encargos comparáveis às suas indústrias. Todas as vertentes da política comunitária sobre o clima e a energia devem basear-se solidamente numa avaliação realista dos recursos (naturais, humanos e sociais) e no seu potencial de desenvolvimento ao longo do tempo (Estratégia de Lisboa, etc.) para que estes recursos possam ser explorados no interesse do nosso futuro sustentável comum. As considerações estratégicas da UE devem reflectir estes elementos, considerados fundamentais neste contexto.

7.4 É provável que a relocalização da produção comporte um aumento das emissões nas regiões situadas fora da Europa, em que os processos de produção poderão mesmo traduzir-se por uma eficiência energética inferior à dos países de origem. As outras emissões resultam da fuga desses produtos para a Europa. Todavia, mesmo que a produção fosse relocalizada em instalações eficientes, a fuga seria insustentável, pois privada desta actividade de produção, a Europa seria confrontada com uma perda de empregos e de saber-fazer técnico, incluindo no domínio das tecnologias ambientais. A redução global das emissões de GEE deve ser o factor decisivo na concepção das políticas comunitárias.

7.5 A relocalização das indústrias de elevada intensidade energética provocaria uma redução do emprego e do crescimento económico. A perda do elo da cadeia dos materiais de base reduziria também o interesse da localização das cadeias industriais a jusante e conduziria a uma erosão em todas as etapas da cadeia de valor. No entanto, a economia europeia precisa da sua base industrial. Uma economia que depende unicamente dos serviços não é sustentável, uma vez que muitos dos serviços que criam valor de maneira intensiva estão ligados à indústria, e estes também correriam o risco de perder as suas bases industriais. Além disso, para poder ocupar um lugar de vanguarda em matéria de tecnologia e de inovação (em proveito do ambiente e não só), a União Europeia precisa de indústrias de base presentes no seu território.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([7]) Ver, por exemplo, «*Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Eneuerbarer Energien*» (Avaliação da situação do emprego e do impacto no emprego no domínio das energias renováveis), Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (Dezembro de 2003).

([8]) A utilização da energia hídrica, por exemplo nos países escandinavos, continua limitada a alguns países que têm condições naturais favoráveis.

ANEXO 1

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

1. **Ponto 1.9**

Inserir novo ponto:

«A médio e longo prazo é imperativo que a economia europeia passe a utilizar métodos de produção e produtos de baixo teor de carbono. Se queremos reduzir em 60-80 % as emissões de CO_2 nos países industrializados até 2050, medida vista como necessária para evitar alterações climáticas incontroláveis, é contraproducente proteger indústrias de elevada produção de CO_2. É, antes, necessário que a Europa avance com a reestruturação da sua economia, a fim de, ocupando uma posição de vanguarda em matéria de inovação tecnológica, reforçar a sua vantagem concorrencial e impulsionar as transformações em outros países. Se mantivermos a actual situação, acompanhada de modestos aumentos da eficiência energética em produções com elevada intensidade energética, não será possível concretizarmos esta terceira revolução industrial.».

Resultado da votação

Votos a favor: 23 Votos contra: 27 Abstenções: 12

2. **Ponto 6.7 (novo)**

Aditar um novo ponto como segue:

«Contudo, a médio e longo prazo é imprescindível que a economia europeia se vire para métodos de produção e produtos com baixo nível de emissão de carbono. Se queremos evitar uma alteração climática incontrolável através da necessária redução da produção de CO_2 em 60-80 % até 2050 nos países industrializados, é contraproducente proteger os sectores industriais de elevada produção de CO_2. É sobretudo mais importante que a Europa faça progressos na reestruturação da sua economia, de forma a conseguir uma vantagem competitiva enquanto pioneira da inovação tecnológica e assim estimular a mudança em outros países. Com uma atitude do género "business as usual", acompanhada de aumentos modestos da eficiência nos produtos de elevada intensidade energética, não será possível realizar esta terceira revolução industrial.».

O texto proposto é idêntico ao do ponto 1.9 (capítulo Conclusões e recomendações), mas ficaria inserido no ponto 6 (O impacto da política energética nas cadeias de valor industriais). Como o ponto 1.9. foi rejeitado, a presente alteração relativa ao ponto 6.7. deixa de ter razão de ser.

3. **Pontos 7.4 e 7.5**

Fundir e alterar os pontos 7.4 e 7.5 do seguinte modo:

«~~É provável que~~ Uma relocalização da produção poderia ~~comporte~~ comportar um aumento das emissões nas regiões situadas fora da Europa, se ~~em que~~ os seus processos de produção ~~poderão mesmo traduzir-se por~~ tivessem uma eficiência energética inferior à dos países de origem, o que, devido ao aumento dos preços da energia, é, no entanto, muito pouco provável no caso de instalações novas. As outras emissões resultam da fuga desses produtos para a Europa. Todavia, mesmo que a produção fosse relocalizada em instalações eficientes, a fuga seria insustentável, pois privada desta actividade de produção, a Europa seria confrontada com uma perda de empregos e de saber-fazer técnico, incluindo no domínio das tecnologias ambientais. Por isso, continua a ser decisivo que se chegue a um acordo em matéria ambiental, que leve à ~~a~~ redução global das emissões de GEE ~~deve ser o factor decisivo na concepção das políticas comunitárias~~.

~~A relocalização das indústrias de elevada intensidade energética provocaria uma redução do emprego e do crescimento económico. A perda do elo da cadeia dos materiais de base reduziria também o interesse da localização das cadeias industriais a jusante e conduziria a uma erosão em todas as etapas da cadeia de valor. No entanto, a economia europeia precisa da sua base industrial. Uma economia que depende unicamente dos serviços não é sustentável, uma vez que muitos dos serviços que criam valor de maneira intensiva estão ligados à indústria, e estes também correriam o risco de perder as suas bases industriais. Além disso, para poder ocupar um lugar de vanguarda em matéria de tecnologia e de inovação (em proveito do ambiente e não só), a União Europeia precisa de indústrias de base presentes no seu território.~~».

Resultado da votação
Votos a favor: 21

Votos contra: 41

Abstenções: 3

ANEXO 2

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

Seguem-se passagens do parecer da CCMI que foram elididas com base em alterações aprovadas pela assembleia, mas que obtiveram pelo menos um quarto dos sufrágios expressos.

1. **Ponto 4.9.**

«Os riscos de certas tecnologias são exagerados, enquanto que os seus benefícios económicos são largamente subestimados. A agência da energia alemã, por exemplo, prevê que a capacidade garantida de produção de energia neste país seja insuficiente e que venham a faltar entre 11 700 e 15 800 MW em 2020, em função da evolução da procura ([1]). Esta situação aponta para a iminência de uma deficiência de capacidade de produção de energia em todos os Estados-Membros da UE, e o preço a pagar pelo imobilismo será muito elevado. Outros estudos consideram que é possível colmatar esta lacuna através de um reforço da eficiência energética e da produção de energia a partir de fontes renováveis. No entanto, para evitar esta evolução seria necessário um cabaz energético que incluísse qualquer tipo de fonte de energia, e as partes interessadas deveriam informar os cidadãos, de modo claro e transparente, sobre estas necessidades.».

Resultado da votação

Votos a favor: 36 Votos contra: 20 Abstenções: 5

2. **Ponto 6.3**

«Isto poderá ser evitado graças a limites de preços para que as indústrias de elevada intensidade energética conciliem o apoio das energias renováveis com a competitividade internacional das indústrias de materiais de base. Além disso, um apoio excessivo às energias renováveis ameaça as cadeias de aprovisionamento de materiais de certas indústrias, nomeadamente as que dependem do sector florestal ([2]). Esta ameaça poderá provocar, por exemplo, o desaparecimento de certas indústrias tradicionais da UE, nomeadamente da pasta de papel e do papel.».

Resultado da votação

Votos a favor: 37 Votos contra: 20 Abstenções: 4

([1]) DENA, "Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland", Março de 2008.

([2]) *"Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry — An Impact Assessment"* (A bioenergia e a indústria europeia da pasta de papel e do papel — Uma análise de impacto), McKinsey, Pöyry, para a CEPI, Agosto de 2007.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Branco «Juntos para a saúde: uma abordagem estratégica para a UE (2008-2013)»

COM(2007) 630 final

(2009/C 77/23)

Em 23 de Outubro de 2007, 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 o

«Livro Branco — Juntos para a saúde: uma abordagem estratégica para a UE 2008-2013»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 18 de Julho de 2008, sendo relatora Ágnes CSER.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro de 2008), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor, 4 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o Livro Branco intitulado «Juntos para a saúde». Com efeito, o Comité sublinha a relação que existe entre saúde e prosperidade económica e competitividade e reconhece às pessoas o direito de decidirem quanto à sua saúde física e mental e a cuidados de saúde de qualidade.

1.2 O CESE concorda com o reconhecimento pelo Conselho da Europa de valores europeus fundamentais e comuns no domínio da saúde como a universalidade, o direito de acesso a cuidados de saúde de qualidade, a equidade e a solidariedade ([1]). Espera evoluções em matéria de saúde pública assentes nesses princípios fundamentais e a aplicação do princípio de «integrar a dimensão da saúde em todas as políticas». É por essa razão que é necessário coordenar a política comercial, a política económica e a da concorrência no mercado interno, e colocá-las ao serviço do objectivo político da UE de garantir um alto nível de saúde pública de forma a reforçar, acompanhar e melhorar a saúde humana.

1.3 O Comité partilha e apoia a opinião da Comissão de que nenhuma cidadania europeia activa será possível sem o conhecimento, sem se colocar em destaque e sem a garantia dos direitos fundamentais — e, designadamente, dos direitos dos doentes — e sem uma informação adequada. Na falta destes elementos, nem sequer se imagina uma política europeia da saúde.

1.4 O Comité concorda com as prioridades da Comissão, nomeadamente a luta contra os grandes flagelos transfronteiriços e as ameaças transfronteiriças graves para a saúde — e medidas sobre a vigilância de catástrofes, o alerta caso elas ocorram, a luta contra o tabagismo e o abuso de álcool e a protecção da saúde pública.

1.5 Um trabalho contínuo e coordenado levado a cabo por determinadas agências geridas pela UE ([2]) pode ter um papel importante na aceitação e na execução da estratégia.

1.6 O Comité defende a instituição a nível comunitário de uma recolha de dados mais direccionada para alvos precisos, bem como a avaliação conjunta desses dados, de forma a aumentar as probabilidades de sucesso da estratégia. Para além de indicadores reais e comparáveis, devem ser efectuados esforços com vista a actualizar as bases de dados e desenvolver métodos de controlo da exactidão dos dados recolhidos. O Comité chama, no entanto, a atenção para a necessidade de uma protecção especialmente rigorosa dos dados de carácter pessoal.

1.6.1 O CESE considera que os pacientes que necessitem de cuidados de saúde transfronteiriços deverão ser informados dos seus direitos a cuidados de qualidade. Os Estados-Membros deveriam, além disso, velar por que a livre prestação de serviços não leve, neste campo, ao dumping social, pois tal seria prejudicial aos prestadores de cuidados, ao seu profissionalismo e, finalmente, aos pacientes.

1.7 O CESE acolhe favoravelmente a declaração da Comissão a favor da supressão das profundas desigualdades que existem nos Estados-Membros e entre estes. Chama no entanto a atenção da Comissão para o facto de que apoiar o direito dos pacientes à mobilidade e melhorar a mobilidade dos trabalhadores da saúde não pode contribuir para aumentar ainda mais essas desigualdades.

1.8 O CESE apoia a intenção da Comissão de reforçar e de promover a prevenção e congratula-se com a promoção pela Comissão de programas que promovam os conhecimentos sobre saúde para os diferentes grupos etários. As emissões de rádio ou de televisão de utilidade pública deveriam ter um importante papel a desempenhar e dever-se-iam dirigir aos mais desmunidos, que constituem uma grande parte da população da União e mais particularmente às crianças e aos jovens, que não têm a possibilidade de aceder de outra forma aos conhecimentos e a uma informação objectivos e valiosos.

1.9 O CESE propõe lançar uma campanha de longo prazo sobre o tema «Cidadão europeu em boa saúde», que acompanhará a estratégia quinquenal até ao seu termo. Isso permitirá uma avaliação contínua e, sendo caso disso, uma adaptação, graças a um programa anual permanente e a um retorno de informações. O Comité recomenda que a Comissão estenda a duração tanto da estratégia como do programa ou da campanha de longo prazo para dez anos, de forma a favorecer o desenvolvimento de um comportamento mais atento à saúde nos cidadãos da UE.

([1]) Conclusões do Conselho sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União. Europeia (C 2006.) 146/01)

([2]) A Agência dos Direitos Fundamentais com sede em Viena, a Agência de Bilbau, o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, etc

1.10 O CESE insiste na necessidade de associar amplamente os actores em causa aos esforços com vista a dar a conhecer a estratégia, a suscitar o debate sobre a mesma e com vista à sua aplicação. Uma vez que é desta forma, através da transparência e da cooperação, que essa aceitação será um sucesso e que a democracia participativa se tornará uma realidade.

1.11 O CESE chama a atenção da Comissão para a importância do papel da saúde e da segurança no local de trabalho e pede o reforço, nas políticas comunitárias, da cooperação coordenada envolvendo os parceiros sociais, os Estados-Membros e reforçando a prevenção e a protecção.

1.12 O Comité propõe que os especialistas das diferentes políticas e os representantes dos parceiros sociais, das organizações profissionais e da sociedade civil instituam fóruns a nível local, regional, nacional e comunitário. Estes fóruns de cooperação a vários níveis poderiam constituir uma rede, favorecer o intercâmbio de informações e a apresentação dos diferentes interesses e permitir que se distingam as políticas nacionais e comunitárias e contribuir para a sua aceitação. A educação dos cidadãos para os comportamentos individuais e colectivos em caso de crise sanitária grave deveria fazer parte destes fóruns de cooperação para o grande público, o que permitiria, eventualmente, uma gestão dos períodos difíceis eficaz e no interesse de todos.

1.13 O CESE recomenda que se garanta, através da criação, no domínio da política internacional da UE, de fóruns semelhantes que, trabalhando em conjunto com as organizações internacionais e associando as partes interessadas, debatam as questões políticas bem como a elaboração e a aplicação das estratégias.

1.14 O CESE apoia a inovação nos regimes de saúde dos Estados-Membros e congratula-se com o desenvolvimento da e-Saúde. No entanto, para que o princípio da subsidiariedade e o exercício efectivo do direito dos pacientes sejam garantidos, há que prosseguir o estudo da questão e continuar a propor soluções.

1.15 O CESE lamenta que uma estratégia que diz respeito a cada cidadão da União não disponha de um orçamento autónomo. Para garantir uma aplicação eficaz da nova estratégia, o Comité preconiza que se examine o orçamento ([3]) da UE, que se definam os projectos que digam respeito à saúde dos cidadãos e que se assegure a sua avaliação e acompanhamento bem como a harmonização posterior. Durante todo o decurso da estratégia, para além dos financiamentos do tipo projecto, será necessário um esforço para também instituir, para o período posterior a 2013, o financiamento orçamental das novas missões que se repetem.

([3]) Ver o parecer do CESE de 12.3.2008 sobre a «*Reforma do orçamento da UE e futuro financiamento*», relatora S. FLORIO, (JO C 204 de 9 de Agosto de 2008).

2. **Observações na generalidade**

2.1 A saúde e os cuidados de saúde de elevada qualidade fazem parte do modelo social europeu, que inclui valores inestimáveis como a solidariedade, que há que desenvolver de forma esclarecida ([4]).

2.2 O direito de decidir sobre a sua saúde física e mental e o acesso aos cuidados de saúde inclui-se nos direitos fundamentais dos cidadãos europeus e constitui um dos principais motores de uma cidadania europeia activa.

2.3 É necessário colocar o cidadão europeu no centro e trabalhar em conjunto na construção da nossa cultura comunitária de saúde e de segurança.

2.4 Na União Europeia, é primordial lutar contra a pobreza e garantir o acesso de todos a cuidados de saúde de qualidade, um indicador fundamental do êxito em matéria de cuidados de saúde, mas também de promoção da competitividade ([5]).

3. **Conteúdo do Livro Branco**

3.1 A Comissão Europeia efectuou duas consultas sobre o tema da saúde. A audição revelou um apoio generalizado à instituição na Europa de uma nova estratégia em matéria de política de saúde, bem como o desejo de que se intensifique a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros para melhorar ainda mais a protecção da saúde na União.

3.2 Várias questões essenciais foram salientadas no decurso da consulta pública:

— a luta contra as ameaças para a saúde;

— as desigualdades em matéria de saúde, incluindo as ligadas ao género;

— a importância de informar os cidadãos;

— a qualidade e a segurança dos cuidados de saúde transfronteiriços;

— a definição dos principais factores de saúde relacionados com o modo de vida, como a alimentação, o exercício, o consumo de álcool, o tabagismo e a saúde psíquica;

— a necessidade de desenvolver o sistema de informação europeu em apoio da estratégia europeia em matéria de saúde.

3.3 O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de Dezembro de 2007, vem completar e precisar o artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, substituindo o conceito de saúde humana pelo conceito de saúde física e mental. Amplia o conteúdo do Tratado prevendo a vigilância das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra as mesmas.

([4]) Parecer do CESE de 6 de Julho de 2006 sobre «*Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu*» (Parecer de iniciativa), relator: E.-E. EHNMARK (JO C 309 de 16 de Dezembro de 2006).

([5]) Parecer do CESE sobre a «*Aplicação da Estratégia de Lisboa: situação actual e perspectivas futuras*».

3.4 O Livro Branco insiste nos valores partilhados como o direito de aceder a cuidados de qualidade, a equidade e a solidariedade. A Comissão elaborou a estratégia comum com base em quatro princípios fundamentais:

— valores de saúde comuns;

— a saúde é o mais precioso dos bens;

— a necessidade de figurar no centro de cada política;

— o reforço do papel da UE nas questões de saúde a nível mundial.

3.5 Com esta base, a Comissão formula três objectivos principais para os próximos anos:

— a protecção da saúde numa União Europeia que envelhece;

— a protecção dos cidadãos face às ameaças que colocam em perigo a sua saúde;

— a promoção de sistemas de saúde dinâmicos e das novas tecnologias.

Por outro lado, a Comissão apresenta 18 propostas de acção para realizar esses objectivos.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE apoia os princípios fundamentais fixados no Livro Branco. Por essa razão, acolhe favoravelmente o princípio de «integrar a dimensão da saúde em todas as políticas» (a abordagem da HIAP, *Health in All Policies*). A promoção e a aplicação da estratégia necessitarão de uma cooperação muito mais estreita entre a Comissão, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, as universidades e os meios de comunicação.

4.2 O Comité reconhece os três principais desafios que enfrenta a saúde pública mundial: a luta contra um mundo microbiológico em constante mutação, a evolução dos costumes e dos modos de comportamento humanos e o combate por uma maior visibilidade e mais financiamento ([6]). Por outro lado, identifica os desafios que a UE enfrenta e as possibilidades de que dispõe:

— o envelhecimento da população, que constitui um desafio recorrente tanto em matéria de diagnósticos como quanto aos cuidados de saúde e aos tratamentos;

— as ameaças para a saúde como as pandemias de doenças transmissíveis e o bioterrorismo que são objecto de crescente preocupação;

— as alterações climáticas e os perigos ocultos da mundialização;

— simultaneamente, o desenvolvimento dinâmico das novas tecnologias e o desenvolvimento também dinâmico dos meios de promoção da saúde, da prevenção e do tratamento das doenças.

4.3 O CESE sublinha a importância de que os actores em causa (poderes públicos, parceiros sociais, organizações da sociedade civil e, designadamente, as associações representativas de doentes e as associações de protecção dos consumidores) possam desempenhar um papel activo e determinante na identificação e resolução dos problemas como também no desenvolvimento de um comportamento atento à saúde.

4.4 O Comité lamenta que os parceiros sociais, os actores da sociedade civil, as organizações profissionais e as associações representativas dos doentes não tenham sido implicadas. Com efeito, sugere que deveria colaborar-se com os poderes públicos — a nível local, regional, nacional e europeu — embora uma utilização eficaz dos recursos financeiros constitua uma condição absolutamente indispensável para a realização da estratégia a favor da saúde e para o sucesso económico da União Europeia.

5. **Saúde dos cidadãos europeus**

5.1 O CESE concorda com a Comissão quanto ao facto de que, no âmbito da aplicação da agenda do cidadão, os direitos civis e os direitos dos pacientes devem constituir o ponto de partida central da política europeia de saúde. Para o bem da saúde de cada um, é necessário desenvolver activamente a solidariedade, força impulsionadora do modelo social europeu ([7]).

5.2 O Comité apoia a cidadania europeia activa no domínio da saúde, que é inconcebível sem uma atitude atenta a essa questão. Contudo, pese embora os esforços empregues até ao momento pela UE e pelos seus Estados-Membros, subsistem grandes diferenças no que respeita ao estado de saúde dos cidadãos ([8]), ao seu acesso a um modo de vida saudável e à igualdade de oportunidades — nomeadamente ([9]) entre sexos e a nível dos grupos desfavorecidos ou fragilizados. O CESE apela à Comissão para desenvolver, após ter identificado as desvantagens com que esses grupos se confrontam, soluções específicas e sistemas de auxílio favorecendo em simultâneo a cooperação entre Estados-Membros; além disso, e para ter em conta a evolução da curva demográfica, promover programas específicos destinados à avaliação e à manutenção da saúde dos idosos teria efeitos positivos em toda a sociedade.

5.3 Tendo em consideração as diferenças nos Estados-Membros e entre eles, o Comité apoia o objectivo comum segundo o qual as políticas em matéria de saúde devem contribuir para as estratégias com o objectivo de reduzir e eliminar a pobreza. Embora os custos com a saúde estejam constantemente a subir este aumento não pode em caso algum implicar que os indivíduos e das famílias fiquem em piores condições ou mesmo que conduza ao seu empobrecimento tanto no interior como no exterior da UE. No que respeita à utilização da apropriada variedade de serviços públicos sociais e de saúde, devemos garantir não só a igualdade de oportunidades como também a acessibilidade financeira e a disponibilidade a nível local. É necessário evitar que se aprofunde mais o fosso existente na nossa sociedade entre os ricos e os pobres.

([6]) Discurso de Margaret CHAN, Directora-Geral da OMS: «Discurso proferido perante o Comité Regional da Europa», em 18 de Setembro de 2007, em Belgrado, Sérvia: http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/fr/index.html.

([7]) Parecer do CESE de 26 de Setembro de 2007 sobre «*Os direitos do paciente*» (Parecer de iniciativa), relator: Lucien BOUIS (JO C 10 de 15 de Janeiro de 2008).

([8]) Ver estudo de impacto: em Itália, o número de anos de vida com boa saúde dos homens é de 71 anos, contra 53 na Hungria.

([9]) Parecer do CESE de 13 de Setembro de 2006 sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres 2006-2010, relatora G. ATTARD (JO C 318 de 23 de Dezembro de 2006).

5.4 O CESE é de opinião que todos os cidadãos europeus deveriam decidir sobre a sua saúde física e mental e gozar dos mesmos direitos de acesso aos cuidados de saúde física e mental, o que só poderá ser conseguido se os grupos desfavorecidos, tais como marginalizados e num estado de pobreza duradoura, ou ainda as pessoas excluídas por razões religiosas beneficiarem de uma atenção especial. A melhoria da saúde pública exige que se conceda mais atenção à saúde mental, particularmente nos grupos desfavorecidos ([10]).

5.5 O CESE sugere que os Estados-Membros deveriam promover ainda mais o diálogo intercultural para apoiar as actividades da UE e dos seus cidadãos, sobretudo no que respeita à oferta e utilização dos serviços de saúde. O reconhecimento e o apoio da diversidade cultural e do multilinguismo podem contribuir consideravelmente para legitimar e fundar a sensibilização para a saúde, ou mesmo até a estimular a assistência mútua ([11]) bem como o recurso, atempado, aos serviços de saúde, à prevenção e aos cuidados.

5.6 O Comité solicita à Comissão que elabore propostas com vista a desenvolver um comportamento atento à saúde com o objectivo de integrar essa ambição em cada uma das políticas da UE. O objectivo é prestar uma informação independente sobre a saúde mental e física também acessível aos cidadãos que não dispõem de um acesso à Internet e às pessoas desfavorecidas, cujo número infelizmente não cessa de aumentar. Para atingir esse objectivo, poder-se-ia pensar numa colaboração com as estações de rádio e de televisão não comerciais para a difusão de informações sobre saúde pública e de dados relativos à saúde (e nomeadamente à prevenção), bem como a comunicação das informações indispensáveis para poder encontrar em tempo útil as instituições responsáveis pelo acompanhamento e pelos cuidados. O que também poderia ser conseguido através da utilização de ferramentas de comunicação com a Internet, acessível aos pacientes e aos trabalhadores da saúde.

5.7 O CESE salienta que a campanha de luta contra o tabagismo, a definição de regras comuns em matéria de rotulagem dos géneros alimentícios, a investigação farmacêutica bem como o desenvolvimento e a difusão da e-Saúde produzem valor acrescentado. O intercâmbio das melhores práticas e a avaliação do desempenho podem desempenhar um papel fundamental em vários domínios em matéria de utilização eficiente e eficaz dos recursos financeiros limitados.

5.8 O CESE considera que a política de apoio à família bem como uma formação e um auxílio adequados são importantes para desenvolver uma atitude atenta à saúde. Esta sensibilização pode iniciar-se a partir da gravidez das futuras mães ([12]). O Comité recomenda, portanto, para promover a cidadania europeia, o lançamento da campanha de longo prazo «cidadão europeu em boa saúde».

5.9 Embora defenda a livre circulação dos trabalhadores e reconheça o direito dos pacientes, o CESE chama a atenção da Comissão para o facto de a mobilidade dos pacientes e dos trabalhadores de saúde não poder de forma alguma aumentar mais as desigualdades já existentes no domínio da saúde. Será mesmo necessário eliminar essas diferenças ([13]).

5.10 O CESE considera que serviços públicos sociais e de saúde suficientes e de boa qualidade constituem uma condição prévia indispensável para uma formação adequada e de número suficiente de trabalhadores nesses sectores. Por essa razão, é necessário remunerar melhor esses trabalhadores e garantir-lhes um melhor reconhecimento social e moral para que essas profissões sejam mais atractivas para os jovens. O Comité está preocupado com o estado de saúde dos trabalhadores sociais e dos trabalhadores dos cuidados de saúde, que envelhecem, padecem do síndroma do *Burn Out* (esgotamento profissional) e de stresse profissional. Por este motivo, deve destacar-se a importância do trabalho realizado nos sectores dos cuidados de saúde e dos serviços sociais e salientar que os profissionais desses sectores contribuem para promover a saúde na sociedade em geral.

5.11 Importa desenvolver deliberadamente, ao nível nacional, uma política de saúde resoluta, apenas exequível se houver recursos orçamentais suficientes e/ou recursos provenientes dos sistemas de segurança social. Os Estados-Membros devem, com efeito, não só investir no bem-estar da sua população, mas também no bem-estar dos seus cidadãos.

6. **Questões transfronteiriças e globais**

6.1 O CESE concorda que nos domínios da mundialização e da saúde, a UE pode desempenhar um papel importante tanto no interior como no exterior das suas fronteiras, contribuindo para a resolução dos problemas de saúde mundiais, trazendo soluções europeias para as catástrofes, pandemias e para os novos desafios gerados pelas alterações climáticas, tratando do problema da penúria mundial de trabalhadores de saúde através do recurso a um fundo de compensação especial ([14]). Pode igualmente produzir valor acrescentado no domínio da promoção do acesso aos medicamentos.

6.2 As ameaças actuais (HIV/SIDA) e novas para a saúde, que ultrapassam as fronteiras, confirmam cada vez mais a UE no seu papel de geradora de valor acrescentado, dado que os Estados-Membros não podem desenvolver separadamente uma acção eficaz contra esses problemas (problema de acessibilidade às triterapias). O que é sobretudo verdade no caso das doenças transmissíveis, quando se trata de reforçar a fiscalização e a protecção e de organizar de forma coordenada a prevenção.

([10]) Parecer do CESE de 17 de Maio de 2006 sobre o «Livro Verde Melhorar a saúde mental da população — Rumo a uma estratégia de saúde mental para a União Europeia» relator. A. BEDOSSA (JO C 195 de 18 de Agosto de 2006).

([11]) Parecer do CESE de 20 de Abril de 2006 sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008)» relatora A. CSER (JO C 185 de 8 de Agosto de 2006).

([12]) Por exemplo, a rede de enfermeiras húngaras, que acompanha, desde a concepção e até ao décimo oitavo aniversário, as crianças e suas famílias.

([13]) Parecer do CESE, de 27 de Outubro de 2007, sobre a «Comunicação da Comissão — Acompanhamento do processo de reflexão de alto nível sobre a mobilidade dos doentes e a evolução dos cuidados de saúde na União Europeia», relator A. BEDOSSA (JO C 120 de 20 de Maio de 2005).

([14]) Parecer do CESE de 11 de Julho de 2007 sobre «Imigração e desenvolvimento — oportunidades e desafios» (Parecer exploratório), relatores: A. CSER e S. SHARMA (JO C 256 de 27 de Outubro de 2007).

6.3 O CESE lamenta a inexistência de propostas de acções específicas da Comissão em benefício dos actores fundamentais do sucesso da estratégia europeia a favor da saúde que são os trabalhadores desse sector. Não há dúvidas quanto à correlação entre a falta de trabalhadores da saúde e os problemas relacionados com a insuficiência ou a inexistência de cuidados de saúde.

6.4 O CESE insiste na importância de um exercício ético dos direitos dos pacientes na relação entre médico, paciente e todos os outros trabalhadores na prestação de cuidados de saúde. Num mundo que muda e se desenvolve — pode-se designadamente pensar no desenvolvimento dinâmico das tecnologias no domínio da saúde — a ética e a protecção de dados de carácter pessoal devem desempenhar um papel reforçado. Por este motivo, é necessário conceder especial atenção a essas questões no quadro do ensino e da formação contínua.

6.5 O CESE chama a atenção para o défice crescente de trabalhadores de saúde e para o envelhecimento desta franja da população. Por este motivo, o recrutamento de trabalhadores exige também uma abordagem verdadeiramente ética e políticas específicas em matéria de integração, qualificações e vencimento para os profissionais de saúde provenientes dos Estados-Membros ou de países terceiros. É necessário tratar dos meios de favorecer o regresso dos trabalhadores de saúde migrantes qualificados de forma a contribuir para o desenvolvimento do sistema de saúde do seu país de origem. No que diz respeito às migrações intracomunitárias de pessoal prestador de cuidados, os Estados-Membros deveriam velar por que a livre prestação de serviços não leve ao dumping social, pois tal seria prejudicial aos prestadores de cuidados, ao seu envolvimento profissional e, finalmente, aos pacientes.

7. **Adopção e execução da estratégia**

7.1 O CESE lamenta a inexistência de dados e de informações suficientes, objectivas, comparáveis e analisáveis sobre a situação dos cidadãos europeus. Não existe qualquer sistema de acompanhamento que permita efectuar comparações entre Estados-Membros ou entre regiões. As informações provenientes dos meios da saúde e da segurança no trabalho também revelam diferenças muito grandes e numerosas questões por esclarecer ([15]). Determinadas agências da UE têm um importante papel a desempenhar neste campo.

7.2 O Comité preconiza que sejam efectuados mais esforços a nível local, regional, nacional e europeu na recolha de dados estatísticos pertinentes e na definição de indicadores.

7.3 O êxito da Estratégia de Lisboa Renovada depende amplamente da saúde e da segurança dos trabalhadores no seu local de trabalho. Para um adulto que passe um terço da sua vida no seu local de trabalho, as condições deste local têm especial importância do ponto de vista da saúde. Por outro lado, um ambiente de trabalho perigoso e prejudicial para a saúde pode traduzir-se numa perda de 3 a 5 % do PIB. A prevenção constitui o principal meio de garantir a saúde e a segurança no local de trabalho e de as assegurar. As PME, que empregam mais de 80 % dos trabalhadores, deveriam beneficiar — desde que adoptem e respeitem as convenções colectivas — de um apoio especial uma vez que se encontram numa situação desfavorável em termos de possibilidades e de meios financeiros (relativamente às multinacionais). O CESE lamenta que os trabalhadores por conta própria não participem na protecção do trabalho.

7.4 O Comité apoia a adaptação dos sistemas de saúde dos Estados-Membros que vá no sentido de uma melhoria da qualidade dos serviços. No quadro da eliminação das desigualdades dentro e fora dos Estados-Membros, é necessário abordar não apenas a responsabilidade dos países membros mas também o papel desempenhado pelas regiões, um papel que não pode de forma alguma traduzir-se num desvio das competências dos Estados-Membros. Neste contexto, o CESE lamenta fortemente as reformas dos sistemas de saúde públicos conduzidas actualmente em determinados Estados-Membros, que visam limitar os regimes públicos de seguro de saúde e privatizar massivamente os sistemas de saúde públicos.

7.5 O CESE apoia o objectivo da Comissão, que promove e reforça a prevenção, tendo a intenção de trabalhar pela melhoria da saúde das pessoas idosas, das crianças e dos jovens, cuja concretização depende desse objectivo e igualmente muito das propostas de acção em matéria de tabaco, de alimentação, de álcool, de saúde mental (incluindo a doença de Alzheimer) e do rastreio do cancro ([16]).

7.6 O Comité congratula-se com os avanços do desenvolvimento tecnológico. No entanto, as exigências relativas à igualdade de oportunidades não lhe parecem estar garantidas com a solução relativa à e-Saúde proposta. Com efeito, as concepções dos profissionais relativas a esta questão não são conhecidas. Embora seja justificado invocar a baixa dos custos e uma abordagem mais centrada na pessoa, o exercício efectivo dos direitos dos pacientes e as missões dos Estados-Membros em matéria de desenvolvimento e de fiscalização não se projectam de forma adequada.

7.7 O CESE apoia uma maior cooperação e novas iniciativas com as organizações internacionais. Desempenhando a UE um importante papel em matéria de auxílio internacional, o Comité concorda com o reforço da cooperação com a OMS.

7.8 A União só poderá favorecer a realização dos objectivos da OMS para o século XXI se colaborar eficazmente com os Estados-Membros, as agências das Nações Unidas, a OMS, a OIT, outras organizações internacionais e com o Gabinete Internacional para as Migrações. Também é necessário reforçar as relações com as organizações financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial e fomentar a emergência, a nível internacional, de fóruns de debate com os parceiros sociais e as organizações profissionais e da sociedade civil e mais particularmente com as associações representativas dos pacientes e de defesa dos consumidores.

([15]) Parecer do CESE de 29.5.2008 sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: Estratégia comunitária para a saúde e a segurança no trabalho 2007-2012, relatora Ágnes CSER (JO C 224 de 30 de Agosto de 2008).

([16]) Parecer do CESE de 30 de Maio de 2007 sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool, relatores J. VAN TURNHOUT e T. JÄNSON (JO C 175 de 27 de Julho de 2007) e Parecer do CESE de 28 de Setembro de 2005 sobre a «Obesidade na Europa — Papel e responsabilidades dos parceiros da sociedade civil», relatora M. SHARMA (JO C 24 de 30 de Janeiro de 2006).

7.9 O Comité recomenda que, no quadro da presença reforçada da UE a nível internacional, lhe caiba, no âmbito da sua esfera de competências, um papel mais activo nas discussões internacionais relativas a determinadas questões e designadamente nas relativas às repercussões sobre a saúde humana dos novos desafios gerados pelas alterações climáticas.

7.10 A estratégia em matéria de saúde deverá tornar-se um tema permanente de actualidade da política europeia de vizinhança e da política internacional da UE, justamente para enfrentar em conjunto as novas ameaças para a saúde e as pandemias, as repercussões das catástrofes e aos novos problemas de saúde resultantes das alterações climáticas ou de outros factores.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

8. **Recursos e meios financeiros**

8.1 O CESE insiste na importância de tomar em consideração a estratégia para a saúde em cada um dos domínios da política europeia. Os recursos financeiros necessários devem ser garantidos, visto que o Livro Branco indica que não está previsto nenhum recurso adicional com esse objectivo no orçamento Assim, o Comité tem dúvidas sobre se uma fiscalização à escala comunitária e o reforço dos mecanismos de vigilância e de tratamento das ameaças para a saúde terão sucesso sem estar previsto o seu adequado financiamento. Seria sensato, tanto para a eficácia do financiamento dos projectos como devido ao carácter recorrente das políticas comunitárias, instituir um financiamento orçamental contínuo específico a cada missão ([17]).

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([17]) Parecer do CESE de 5 de Julho de 2006 sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias» (CEE, Euratom), relatora A. CSER (JO C 309 de 16 de Dezembro de 2006).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Alargar as medidas de luta contra a discriminação a domínios não laborais — Por uma directiva única e global de luta contra a discriminação

(2009/C 77/24)

Em 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

Alargar as medidas de luta contra a discriminação a domínios não laborais — Por uma directiva única e global de luta contra a discriminação.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 18 de Julho de 2008, sendo relator Nicholas Crook.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O direito à igualdade é, simultaneamente, um direito universal e um princípio fundamental do direito comunitário, proclamado na Carta dos Direitos Fundamentais. Resulta da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, dos outros instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

1.2 O artigo 13.º do Tratado CE obriga a UE a combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual em todos os domínios da sua competência. O Tratado de Lisboa transforma a luta contra a discriminação num objectivo específico da UE.

1.3 A discriminação baseada nos motivos enumerados no artigo 13.º pode comprometer a realização dos objectivos da Comunidade Europeia enunciados no artigo 2.º do Tratado CE, nomeadamente os de promover um elevado nível de emprego e protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

1.4 Uma protecção eficaz contra a discriminação fora do domínio do emprego é importante para assegurar o desenvolvimento de sociedades democráticas e tolerantes, que permitam a expressão da diversidade e a plena participação e integração de todas as pessoas na vida económica e social.

1.5 É necessário tomar medidas para responder à subsistência de desigualdades e de discriminação na UE. A discriminação é prejudicial para os indivíduos e para as sociedades europeias em geral. A legislação comunitária em vigor não se adequa a este objectivo. Para além de assegurar protecção contra a discriminação pelos motivos enunciados no artigo 13.º no emprego e na actividade profissional, a legislação comunitária garante ainda protecção contra a discriminação em razão da origem racial ou étnica no domínio da protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, os benefícios sociais e o acesso a bens e serviços, nomeadamente à habitação, e em razão do sexo no acesso a bens e serviços. Fora do domínio do emprego, não há qualquer protecção jurídica comunitária contra a discriminação baseada na religião ou crença, na deficiência, na idade ou na orientação sexual. A legislação comunitária antidiscriminação não reconhece nem protege contra a discriminação múltipla.

1.6 O panorama actual da UE em matéria de protecção jurídica é complexo. Muitos Estados-Membros têm legislações que vão além dos requisitos comunitários, mas cujo conteúdo, natureza e grau de protecção oferecido variam consideravelmente, enquanto outros se limitam a cumprir estritamente os requisitos mínimos. Apesar das vantagens comprovadas que os órgãos especializados em matéria de igualdade de tratamento apresentam no combate à discriminação e na promoção da igualdade, a legislação comunitária apenas requer a criação desses órgãos em relação à igualdade entre pessoas de diferentes origens raciais ou étnicas e entre os sexos. Muitos Estados-Membros instituíram órgãos competentes para a igualdade de tratamento cujos mandatos abrangem a totalidade ou parte dos restantes motivos enumerados no artigo 13.º.

1.7 O CESE considera não haver justificação para a UE manter um sistema legislativo baseado num claro compromisso, enunciado no Tratado, de combater a discriminação em razão de seis motivos especificados mas que não protege contra todos da mesma forma, oferecendo menor protecção contra a discriminação e garantias de igualdade de tratamento mais limitadas relativamente a alguns desses motivos. Enquanto não existir a obrigação de respeitar uma norma comum comunitária, os Estados-Membros não têm um verdadeiro incentivo para adoptarem legislação que confira direitos idênticos em relação a todos os motivos.

1.8 O CESE está preocupado com a possibilidade de a realização dos objectivos da União Europeia ser significativamente dificultada por esta hierarquização da protecção contra a discriminação, que pode impedir a livre circulação de trabalhadores e de mercadorias, na medida em que os trabalhadores podem ter relutância em mudar-se para países com menos direitos e os fornecedores de bens ou serviços podem ser negativamente afectados pela necessidade de satisfazer diferentes requisitos em matéria de igualdade em diferentes países. Esta situação é contrária à coesão social e limita os níveis de participação na sociedade civil.

1.9 O CESE considera que é necessário adoptar nova legislação comunitária, que proíba a discriminação, fora do domínio do emprego, em razão da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. De acordo com os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade enunciados no artigo 5.º do Tratado CE, só é possível alcançar um nível comum elevado de protecção jurídica em todos os Estados-Membros através de medidas a nível comunitário.

1.10 As medidas comunitárias devem assumir a forma de uma única directiva, que cubra todos os motivos de discriminação. Para assegurar a coerência e a consistência das legislações comunitária e nacionais, a nova directiva deve ser aplicável a todos os domínios, e não apenas ao do emprego e da actividade profissional, no âmbito da Directiva sobre igualdade racial. O CESE considera que uma directiva única tem importantes vantagens: oferece a máxima clareza para as empresas e outros fornecedores de bens e serviços, encorajando o seu cumprimento precoce, cobre eficazmente a protecção contra a discriminação múltipla e favorece uma maior coesão social.

1.11 Por isso, o CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão, anunciada em 2 de Julho de 2008, de propor uma nova directiva para aplicar o princípio de igualdade de tratamento independentemente da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual.

1.12 É essencial que a nova legislação garanta que o direito à igualdade não é diluído ou diminuído e que não reduz o grau de protecção previsto pela actual legislação comunitária ou nacional contra a discriminação. A nova directiva deve oferecer um quadro de referência para o cumprimento das obrigações em matéria de igualdade previstas pela Convenção das Nações Unidas relativa aos Direitos das Pessoas Deficientes e prever adaptações razoáveis de modo a que as pessoas com deficiência possam participar plenamente na sociedade. Deve permitir que os Estados-Membros adoptem medidas que permitam uma acção positiva e um tratamento preferencial em razão da idade ou da deficiência sempre que isso seja compatível com o princípio da igualdade de tratamento. Não deve permitir uma justificação genérica para a discriminação directa, mas permitir a discriminação sempre que esta possa promover a igualdade e o respeito pela dignidade humana. Deve prever a criação ou o reforço de órgãos especializados na luta contra a discriminação com base nos quatro principais motivos.

2. **A igualdade é um princípio fundamental do direito comunitário**

2.1 O direito à igualdade é, simultaneamente, um direito universal e um princípio fundamental do direito comunitário. Resulta de instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e das tradições constitucionais dos Estados-Membros, sendo proclamado nos artigos 21.º e 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

2.2 O direito à não discriminação entre homens e mulheres no local de trabalho, aprovado há mais de 30 anos, tem sido determinante no desenvolvimento da União. A igualdade de tratamento entre homens e mulheres continua a ser fundamental para um mercado interno equitativo, para a liberdade de circulação e para a construção de uma sociedade europeia forte e coesa.

2.3 Na década de 1990, verificou-se uma crescente sensibilização para a necessidade de medidas contra a discriminação baseada em motivos diferentes do género e em domínios que não o laboral. A inclusão do artigo 13.º no Tratado de Amesterdão constituiu um notável progresso, que conferiu novos poderes e aprofundou o compromisso de garantia de igualdade de tratamento. O artigo 13.º obriga a UE a combater a discriminação não só em razão do sexo, mas também em razão da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

2.4 Reconhecendo a necessidade imperativa de medidas contra a discriminação por estes motivos, em 2000 o Conselho adoptou duas directivas: A Directiva sobre igualdade racial (2000/43/CE), que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção de origem racial ou étnica, e a Directiva-quadro Emprego (2000/78/CE), que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. Em 2004, o Conselho aprovou a Directiva Género, Bens e Serviços (2004/113/CE), que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

2.5 As três directivas referem, no preâmbulo, o artigo 6.º do Tratado da União Europeia e confirmam que o direito à igualdade constitui um direito fundamental, baseado nos direitos consagrados em instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e nas tradições constitucionais comuns a todos os Estados-Membros.

2.6 Este princípio foi sancionado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no processo *Mangold contra Helm* [1], na decisão prejudicial sobre a interpretação da Directiva 2000/78/CE do Conselho em relação à discriminação em função da idade:

— «74. (...) nos termos do seu artigo 1.º [Directiva 2000/78/CE], esta directiva tem apenas por objecto» estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, encontrando o próprio princípio da proibição dessas formas de discriminação a sua origem, como resulta do primeiro e do quarto considerando da referida directiva, em diversos instrumentos internacionais e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

— 75. «O princípio da não discriminação em razão da idade deve, assim, ser considerado um princípio geral de direito comunitário».

Não há razão para sugerir que o Tribunal não confirmaria igualmente este princípio em relação aos demais motivos no âmbito da Directiva 2000/78/CE.

[1] [2005] TJUE C-144/04 de 22 de Novembro de 2005.

2.7 No processo *Coleman contra Attridge Law*, um processo e em que era pedida ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial sobre o âmbito da Directiva 2000/78/CE, o Advogado-Geral afirma, nas suas Conclusões ([2]):

— «8. O artigo 13.º CE é a expressão do compromisso do ordenamento jurídico da Comunidade para com o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação. (...) A jurisprudência do Tribunal de Justiça é clara no que se refere ao papel da igualdade de tratamento e da não discriminação na ordem jurídica da Comunidade. A igualdade não é apenas um ideal político e um objectivo a atingir, mas um dos princípios fundamentais do direito comunitário».

2.8 Tanto a Directiva sobre igualdade racial ([3]) como a Directiva-Quadro Emprego ([4]) confirmam a perspectiva do Conselho de que a discriminação baseada nos motivos enumerados no artigo 13.º pode comprometer a realização dos objectivos da Comunidade Europeia enunciados no artigo 2.º do Tratado CE, nomeadamente os de promover um elevado nível de emprego e protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

2.9 O Tratado de Lisboa confere uma nova importância à luta contra a discriminação pelos motivos enunciados no artigo 13.º ([5]), transformando-a num objectivo específico da UE na definição e execução das suas políticas e acções ([6]).

3. **A importância de uma protecção eficaz contra a discriminação fora do domínio do emprego**

3.1 A Directiva-Quadro Emprego estabelece um quadro geral para a luta contra a discriminação em razão da religião ou crença, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no emprego e na actividade profissional; a Directiva sobre igualdade racial aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, não só no emprego e na actividade profissional, mas também no domínio da protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, os benefícios sociais, a educação e o acesso a bens e serviços disponíveis ao público, bem como ao seu fornecimento, nomeadamente à habitação.

3.2 A Directiva Género, Bens e Serviços completa a protecção contra a discriminação em razão do sexo no emprego e na actividade profissional assegurada pelas directivas adoptadas com base no artigo 141.º do Tratado CE ([7]) e aplica o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

3.3 Na Directiva sobre igualdade racial ([8]) e na Directiva Género, Bens e Serviços ([9]), o Conselho reconheceu que, para garantir a plena participação de todas as pessoas, a protecção contra a discriminação deve ir além do emprego.

3.4 O CESE reconheceu ([10]) a importância do acesso à informação electrónica no combate à discriminação e da participação de todos os cidadãos, sem distinção, e recomendou que a legislação baseada no artigo 13.º definisse normas comuns de elevada exigência no que diz respeito a medidas a favor da *e*-acessibilidade.

3.5 O CESE considera que a eliminação da discriminação dentro e fora do mercado de trabalho é fundamental para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. Por seu turno, a discriminação nos domínios da protecção social, dos cuidados de saúde, da educação ou da habitação, ou ainda no acesso a serviços essenciais dos sectores público ou privado, dificultará os progressos no sentido de um crescimento sustentável e de mais e melhor emprego.

4. **Situação actual em matéria de igualdade e não-discriminação na UE**

4.1 O Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos, em 2007, constituiu uma excelente oportunidade para as instituições comunitárias, os governos nacionais e a sociedade civil reflectirem sobre a importância da igualdade e da eliminação da discriminação para a construção de uma sociedade mais inclusiva. Ele patenteou o facto, claramente registado pelo Conselho, de que «*continuam a existir na UE a desigualdade e a discriminação em razão do sexo, da origem racial ou étnica, da religião ou crença, da deficiência, da idade e da orientação sexual com custos substanciais para cada uma das mulheres e homens em causa e para as sociedades europeias em geral*» ([11]).

4.2 O Ano Europeu expôs igualmente as disparidades na protecção contra a discriminação assegurada pela legislação comunitária em vigor, acima descritas nos pontos 3.1 e 3.2. O CESE está preocupado por a discriminação (incluindo os modelos institucionais de discriminação) com base em qualquer dos motivos enunciados no artigo 13.º, em domínios como os cuidados de saúde, a educação, o acesso a bens e serviços e à habitação poder contribuir para a persistência de desigualdades no acesso ao emprego e afectar seriamente a qualidade de vida das pessoas e a sua capacidade de trabalhar e de participar plenamente na sociedade.

5. **Discriminação múltipla**

5.1 Como foi assinalado pelo Conselho, «*O Ano Europeu veio pôr em evidência as dificuldades acrescidas decorrentes da discriminação múltipla*» ([12]).

([2]) [2008] TJUE C-303/04 de 31 de Janeiro de 2008.
([3]) Considerando 9.
([4]) Considerando 11.
([5]) Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada alterada pelo Tratado de Lisboa), artigo 19.º
([6]) Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada alterada peloTratado de Lisboa), artigo 10.º.
([7]) Por exemplo, as Directivas 76/207/CE e 2002/73/CE.
([8]) Considerando 12.
([9]) Considerando 9.
([10]) Parecer de 30.5.2007 sobre «A futura legislação sobre info-acessibilidade», relator Hernández Bataller (JO C 175 de 27.7.2007).
([11]) Resolução do Conselho, de 5 de Dezembro de 2007, sobre o seguimento do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007), página 1.
([12]) Idem, página 3.

5.2 A «discriminação múltipla» reconhece a identidade complexa de todas as pessoas singulares. Ocorre quando uma pessoa sofre discriminação ou assédio devido a mais do que um dos motivos que fazem parte da sua identidade.

5.3 Em Dezembro de 2007, foi publicado um relatório de investigação elaborado pelo Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos, *Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws* [Enfrentar a discriminação múltipla — práticas, políticas e leis] ([13]). Da sua investigação académica e jurídica e das consultas às partes interessadas, os autores concluíram que para enfrentar a realidade da discriminação e da desigualdade, é necessário encontrar soluções viáveis para combater a existência da discriminação múltipla ([14]).

5.4 A legislação anti-discriminação da UE e as leis nacionais que a transpõem devem poder assegurar protecção e direito de recurso contra todas as formas de discriminação múltipla. Para tal, é necessário que haja paridade de protecção para todos os motivos, o que não é actualmente o caso na legislação comunitária fora do âmbito laboral.

6. **Protecção jurídica contra a discriminação na UE**

6.1 Embora nem todos os Estados-Membros tenham transposto convenientemente a Directiva sobre igualdade racial ou a Directiva-Quadro Emprego ([15]), muitos deles dispõem de legislação que proíbe a discriminação em termos mais rigorosos do que os requisitos das actuais directivas ao abrigo do artigo 13.º.

6.2 Um estudo analítico ([16]) publicado em Dezembro de 2006 examinou as legislações nacionais que proíbem a discriminação, fora do domínio laboral, em razão do sexo, orientação sexual, deficiência, religião ou crença e idade. Segundo os autores

> «As características mais impressionantes dos países europeus estudados talvez sejam (1) o facto de a maioria dos países ir muito além dos actuais requisitos comunitários e garantir algum tipo de protecção jurídica em relação a grande parte da discriminação que é objecto do presente relatório e (2) a diversidade entre os países no que respeita ao grau e à natureza dessa protecção» ([17]).

6.3 Com efeito, a autora observou grandes disparidades no que respeita aos motivos de discriminação contra os quais era garantida protecção e aos respectivos domínios de aplicação, bem como quanto ao facto de essa protecção estar garantida por constituições nacionais, leis antidiscriminação de carácter geral, leis nacionais ou regionais ou leis especiais relativas a um único domínio, como a habitação ou a educação. Relativamente a cada um dos motivos ou domínios cobertos, os países diferiam quanto à natureza, forma e extensão das excepções aos direitos de não discriminação ([18]). A comparação dos Estados-Membros realizada por Bell, Chopin e Palmer ([19]) reforça estas conclusões de variação e incoerência.

6.4 Conforme o Conselho reconheceu na sua Resolução sobre o seguimento do Ano Europeu, os órgãos especializados em matéria de igualdade são, ou poderiam ser, forças motrizes fundamentais no combate à discriminação e na promoção da igualdade em todos os Estados-Membros, além de desempenharem um papel crucial na sensibilização para estas questões. A Directiva sobre igualdade racial, a Directiva sobre género, bens e serviços e a Directiva sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (reformulação) ([20]) prevêem que os Estados-Membros criem órgãos especializados para apoiar a igualdade de direitos independentemente da origem racial ou étnica e do sexo, mas não prevêem a criação de órgãos para apoiar a igualdade de direitos independentemente da religião ou crença, deficiência, orientação sexual ou idade. Os órgãos especializados estabelecidos nos Estados-Membros variam muito quanto aos motivos para que são competentes: uns limitam-se à origem racial e étnica, enquanto outros incluem todos os motivos mencionados no artigo 13.º e outros ainda ([21]). A rede Equinet ([22]), que opera à escala europeia, é composta de entidades autónomas ou governamentais encarregadas pelos Estados-Membros da aplicação da legislação antidiscriminatória.

6.5 A Agência Europeia para os Direitos Fundamentais recomendou, na sequência da revisão da protecção jurídica contra a discriminação em razão da orientação sexual na UE ([23]), que a legislação europeia garanta a igualdade de direitos e a igualdade de tratamento relativamente a todos os motivos contemplados no artigo 13.º.

6.6 O CESE considera que não há justificação válida para um sistema de legislação comunitária antidiscriminação, baseado num compromisso, consagrado no Tratado, de combater a discriminação em razão do sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual, permitir e perpetuar um menor nível de protecção e garantias mais limitadas de igualdade de tratamento relativamente a alguns destes motivos.

([13]) Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06953-6.

([14]) Idem, página 7.

([15]) *Vide* M. Bell, I. Chopin e F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared* [Desenvolver a legislação antidiscriminação na Europa — os 25 Estados-Membros da EU comparados], Julho de 2007, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

([16]) *Vide* A. McColgan, J. Niessen e F. Palmer, *Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation* [Análises comparativas das medidas nacionais de luta contra a discriminação fora do domínio laboral] VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, Dezembro de 2006.

([17]) Idem, página 3.

([18]) Op. cit. quadros comparativos das páginas 36-45, e *vide* M. Bell, I. Chopin e F. Palmer (ver nota de pé de página n.º 15).

([19]) Op. cit., quadros comparativos das páginas 83-113.

([20]) Directiva 2006/54/CE.

([21]) *Vide* M. Bell, I. Chopin and F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared* [Desenvolver a legislação antidiscriminação na Europa — os 25 Estados-Membros da EU comparados], Julho de 2007, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, páginas 108-113.

([22]) Ver: www.equineteurope.org

([23]) Olivier de Schutter, *Homophobia and Discrimination Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States*: Part I — Legal Analysis [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da UE — Parte I: Análise jurídica], Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, 2008.

6.7 Sem uma legislação coerente, que cubra todos os motivos a nível da UE, os Estados-Membros não têm um verdadeiro incentivo para adoptar legislação coerente, nem existe base jurídica para uma intervenção da Comissão ou do Conselho em caso de níveis de protecção inadequados ou desiguais contra a discriminação, como acontece actualmente.

6.8 O CESE admite que a adopção de legislação que proíba a discriminação não basta, por si só, para libertar um país desse flagelo, mas pode, pelo menos, afirmar-se que essa adopção reflecte o reconhecimento pelo Estado do dano que a discriminação causa às pessoas e à sociedade, bem como o seu compromisso no sentido de utilizar meios jurídicos para lhe pôr termo. A ausência de uma legislação anti-discriminação transmite mensagens bastante diferentes, indiciando a convicção (falsa) de que não existe discriminação ou de que tal discriminação não constitui um problema suficientemente grave para justificar a adopção de medidas de protecção formais, ou ainda, em termos políticos, indicando que as objecções dos potenciais autores de discriminações a qualquer forma de regulamentação se sobrepõem à vontade de melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos e de alcançar uma maior coesão social.

6.8.1 Está razoavelmente demonstrado que medidas não legislativas informais, destinadas a promover boas práticas, não bastam para erradicar padrões de discriminação muito arraigados.

6.8.2 Contudo, a legislação antidiscriminação também só é eficaz se for acompanhada de um programa de sensibilização e educação eficaz e rigorosamente aplicado.

7. **Uma hierarquia de direitos à igualdade é contrária à realização dos objectivos da CE**

7.1 O CESE considera que a manutenção do actual sistema hierárquico incoerente de protecções comunitárias contra a discriminação é contrária à realização dos objectivos da Comunidade porquanto:

— impede a liberdade de circulação dos trabalhadores, que têm menos direitos em matéria de não-discriminação nuns Estados do que noutros. Por exemplo, 69,2 % das pessoas que responderam ao inquérito em linha da Comissão, *Discriminação — É importante?*, indicaram que o nível de protecção jurídica contra a discriminação, fora do trabalho, em razão da idade, deficiência, religião e orientação sexual influenciaria a sua decisão de ir viver para outro Estado-Membro ([24]);

— pode impedir a livre circulação de mercadorias, na medida em que os fornecedores devem respeitar diferentes padrões de igualdade aplicáveis a bens e serviços nos diferentes Estados-Membros. Por exemplo, 26,3 % das empresas que participaram na consulta do grupo-piloto sobre discriminação ([25]) afirmaram que o nível de protecção jurídica aplicado por um outro Estado-Membro contra a discriminação em razão da idade, deficiência, religião ou orientação sexual, em termos de acesso a bens e serviços e à habitação, limitaria a sua capacidade para exercer uma actividade económica nesse país;

— afecta a qualidade de vida, na medida em que, se não forem proibidos por lei, a discriminação e o assédio ficarão, provavelmente, sem controlo e subsistirão obstáculos a que todos desfrutem dos direitos económicos e sociais em condições de igualdade;

— é contrária à coesão social, na medida em que não reconhece plena e equitativamente todos os grupos da sociedade;

— limita a participação de grupos e comunidades importantes na sociedade civil.

7.2 Afirmando as suas preocupações em relação à continuação da discriminação, o Conselho, na sua resolução sobre o seguimento do Ano Europeu:

— fez notar que «*a discriminação pode conduzir à pobreza e exclusão social ao impedir a participação e o acesso aos recursos*»,

— sublinhou que «*o Parlamento Europeu e a sociedade civil apelaram ao alargamento da protecção legal contra a discriminação a outros domínios, para além do emprego e da actividade profissional*» e

— convidou os Estados-Membros e a Comissão Europeia a «*redobrarem esforços para prevenir e combater a discriminação (...) dentro e fora do mercado do trabalho*» e a «*assegurarem e reforçarem a eficácia das instâncias para a igualdade especializadas*».

8. **É necessária uma nova directiva**

8.1 Para responder às preocupações do Conselho e assegurar um nível mínimo de protecção coerente em toda a UE, é necessária nova legislação que aplique o princípio da igualdade de tratamento, independentemente de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade, fora do domínio laboral.

8.2 A natureza e a escala do que é afectado pelos actuais níveis de discriminação e o seu impacto na realização dos objectivos da UE, bem como a necessidade de um nível elevado e comum de protecção em todos os Estados-Membros, não podem ser devidamente asseguradas pelos Estados-Membros, sendo necessárias medidas de nível comunitário compatíveis com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade enunciados no artigo 5.º do Tratado CE.

8.3 O CESE recomenda que estas medidas assumam a forma de uma directiva única que proíba a discriminação em razão de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade em todos os domínios para além do laboral no âmbito da Directiva sobre igualdade racial e que preveja a criação ou o reforço de órgãos competentes no domínio da igualdade com plenas competências para tratar todas as questões que se inscrevam no âmbito da legislação. Tratava-se de uma das principais recomendações da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais. ([26])

([24]) Consulta em linha entre Julho e Outubro de 2007.
([25]) 12.7.2007-31.8.2007, pergunta 4a.

([26]) Olivier de Schutter, *Homophobia and Discrimination Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States*: Part I — Legal Analysis [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da UE — Parte I: Análise jurídica], Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, 2008.

8.3.1 Embora reconheça que a protecção garantida pelas actuais directivas antidiscriminação poderia ser reforçada, designadamente em relação ao verdadeiro reconhecimento da discriminação institucional, o CESE considera que neste momento a prioridade consiste em garantir a protecção pelos motivos supramencionados tal como existe actualmente para a discriminação baseada na origem racial ou étnica.

8.4 O CESE admite que a reacção inicial de muitas organizações, em especial das pequenas empresas, a qualquer proposta de nova regulamentação será de genuína preocupação em relação aos custos inerentes ao seu cumprimento. Múltiplas camadas de regras tornam a sua observância «extremamente difícil» para as empresas ([27]). O CESE está convencido de que a adopção de uma directiva única que estabeleça um nível comum de protecção contra a discriminação fora do domínio laboral não acarretará um agravamento significativo dos custos; em muitos casos, os custos inerentes à conformação da prática à legislação serão mais do que compensados pelo maior número de clientes resultante da erradicação da discriminação. Os resultados da consulta do grupo-piloto de empresas revelam que 89,9 % das empresas entende que a Comissão Europeia deveria propor legislação neste domínio para garantir em toda a Europa o mesmo grau de protecção contra a discriminação ([28]).

8.5 O CESE sabe da existência de argumentos que advogam directivas distintas para cada um dos motivos pertinentes, mas considera que uma directiva única que cubra os quatro motivos é claramente preferível:

— para garantir a máxima clareza e transparência aos indivíduos e fornecedores de bens e serviços; estamos cientes de que as empresas privadas raramente aceitam de bom grado novas formas de regulação; o estabelecimento de normas antidiscriminação separadas para cada motivo, em momentos diferentes, sem qualquer garantia da coerência dos requisitos, tornaria mais difícil o seu cumprimento, especialmente por parte das pequenas empresas, com recursos limitados;

— para garantir uma resposta eficaz e uma solução para a discriminação múltipla; se existir uma protecção coerente e equivalente para todos os motivos, as pessoas objecto de discriminação ou assédio devido a mais do que uma característica da sua identidade poderão procurar os meios de recurso adequados e pertinentes;

— para tornar a legislação compreensível e acessível; na sua resolução sobre o seguimento do Ano Europeu, o Conselho salienta que a legislação contra a discriminação continua a ser pouco conhecida ([29]). A tarefa de divulgação da legislação será tanto mais difícil quanto mais complexas forem as variações dos direitos a tratamento igual relativos aos diferentes motivos, em diferentes domínios da legislação comunitária ou nacional;

— para evitar qualquer forma de hierarquia num sistema europeu de direitos a tratamento igual; a coesão social depende de os membros da sociedade sentirem que há um compromisso partilhado e um sentimento de pertença, o que será muito mais difícil de alcançar se diferentes grupos depreenderem do conteúdo da legislação que o direito à igualdade de tratamento de uns grupos é mais importante do que o de outros.

8.6 A Directiva sobre igualdade de tratamento sem distinção de origem racial ou étnica definiu as principais áreas, fora do domínio laboral, da competência da UE em que, para realizar os objectivos comunitários, é pertinente e necessário prevenir a discriminação em razão de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade; o CESE recomenda vivamente que estas áreas sejam abrangidas pela nova directiva.

8.7 O CESE admite que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, em alguns domínios de actividade, por exemplo, a habitação, a educação ou outros serviços públicos, a responsabilidade pela organização, a prestação e/ou por outros aspectos da regulamentação incumbe, primeiramente, aos Estados-Membros, a nível nacional ou regional. O CESE considera que, nos termos do artigo 5.º do Tratado CE, para atingir o elevado nível comum de igualdade de tratamento necessário em todas esses domínios é indispensável adoptar legislação comunitária.

8.8 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão, anunciada em 2 de Julho de 2008, de propor uma nova directiva de aplicação do princípio de igualdade de tratamento independentemente da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual nos domínios não laborais abrangidos pela directiva sobre igualdade de tratamento sem distinção de origem racial ou étnica. Visto que a Comissão teve conhecimento das anteriores versões deste parecer, o CESE espera que os argumentos e conclusões preliminares do seu grupo de estudo, preconizando a elaboração de uma directiva sob a forma actualmente proposta, tenham ajudado a Comissão a tomar a sua decisão. Espera igualmente que o presente parecer, na sua versão final, sirva de incentivo para os Estados-Membros reconhecerem o valor e a importância da legislação europeia na matéria e contribua para o seu desenvolvimento positivo e a sua aprovação.

8.9 O CESE apoia a decisão da Comissão de propor uma directiva o mais coerente possível com as outras directivas que relevam do artigo 13.º, com as mesmas definições de discriminação directa e indirecta, assédio e acção positiva, aplicável a todas as pessoas presentes num Estado-Membro, incluindo nacionais de países terceiros e as mesmas obrigações para os Estados-Membros, no atinente a garantir o direito a recurso, a sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas, protecção contra actos de retaliação, e a inversão do ónus da prova. São igualmente importantes obrigações no sentido de sensibilizar e incentivar o diálogo com parceiros sociais e ONG.

8.10 O CESE recomenda que, quando do exame da directiva proposta, o Conselho e outras instituições comunitárias tenham em conta as questões que se seguem.

([27]) Resposta da Confederação das Empresas Europeias à consulta *Discriminação — É importante?*, 12 de Outubro de 2007.
([28]) 12.7.2007-31.8.2007, pergunta 4b.
([29]) Consulta em linha entre Julho e Outubro de 2007, página 1.

8.10.1 *Não-retrocesso*: A elaboração de uma nova directiva não pode servir para reduzir a protecção contra a discriminação em qualquer legislação comunitária e os Estados-Membros não devem poder utilizar a aplicação da directiva como pretexto para reduzirem o seu actual nível de protecção contra a discriminação.

8.10.2 *Igualdade de tratamento e facilidades para as pessoas portadoras de deficiência*: Fora do domínio laboral, as pessoas com deficiência enfrentam obstáculos idênticos ou maiores à sua plena participação. A nova directiva deveria fornecer um quadro de referência para que todos os Estados-Membros cumpram as suas obrigações em matéria de igualdade de tratamento e não-discriminação que lhes incumbem por força da Convenção das Nações Unidas relativa aos Direitos das Pessoas Deficientes.

8.10.2.1 A nova directiva deve prever que todas as pessoas responsáveis pela protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, a prestação de benefícios sociais, a educação e o fornecimento de bens e serviços, incluindo habitação,

a) antevejam as exigências de acessibilidade, incluindo o acesso à envolvente física, ao transporte e a informação, relacionadas com a deficiência, e

b) procedam antecipadamente a adaptações razoáveis para eliminar os obstáculos ao pleno acesso, participação e utilização pelas pessoas com deficiência.

8.10.2.2 A nova directiva deveria incluir nas formas de discriminação o fracasso das iniciativas destinadas a garantir uma acessibilidade razoável ou uma adaptação razoável para uma qualquer pessoa com deficiência, a menos que tal adaptação implicasse um encargo desproporcionado para o prestador.

8.10.3 *Discriminação múltipla*: A directiva deve confirmar que o princípio da igualdade de tratamento inclui a protecção contra a discriminação múltipla, de modo a que esta última seja assegurada pela legislação comunitária e nacional.

8.10.4 *Acção positiva*: A desigualdade está bem enraizada em domínios que não o laboral, como a educação, os cuidados de saúde, a habitação e o acesso a serviços como a hotelaria, a restauração, os serviços financeiros e as viagens. Em consequência, para assegurar, na prática, a plena igualdade, a nova directiva deve permitir explicitamente que os Estados-Membros mantenham ou aprovem medidas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com a religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

8.10.5 *Tratamento preferencial em razão da deficiência ou da idade*: A nova directiva deve reconhecer as práticas dos Estados-Membros para conceder tratamento preferencial a pessoas em razão da sua idade ou da sua condição de pessoa deficiente, sendo que muitas delas contribuem para uma maior inclusão social de pessoas mais idosas ou mais jovens e de pessoas deficientes. A nova directiva não deve desencorajar as organizações do sector público ou privado de oferecer essas vantagens, sempre que estas se destinem a ultrapassar ou a minimizar obstáculos reais, financeiros ou de atitude a uma participação equitativa. Deve permitir que os Estados-Membros autorizem medidas desse tipo cujo objectivo legítimo seja compatível com o princípio da igualdade de tratamento e cujos meios para o alcançar sejam proporcionais.

8.10.6 As eventuais excepções devem ser rigorosamente definidas. O CESE admite que haverá circunstâncias em que o tratamento diferenciado por um motivo protegido poderá ser adequado e necessário, mas rejeita a introdução de uma justificação geral para a discriminação directa. As excepções à proibição de discriminação não devem ser abrangentes ao ponto de eliminarem o impacto da protecção que é objecto da directiva; por outro lado, a directiva não deve ser desnecessariamente complexa, com uma longa lista de excepções específicas para circunstâncias ou motivos concretos. Uma legislação contra a discriminação apenas deve admitir um tratamento diferenciado se este servir para promover e reforçar a igualdade e a dignidade humana e não reduzir o impacto das disposições antidiscriminação.

8.10.7 *Respeito pelos direitos*: a nova directiva, ao reconhecer a importância e o valor da sociedade civil organizada, deveria prever que as associações ou organizações que têm um interesse legítimo a garantir o respeito pelos direitos possam agir em juízo, quer para representar pessoas discriminadas quer para as apoiar.

8.10.8 *Órgãos especializados*: Não subsistem grandes dúvidas de que o conhecimento e a aplicação da legislação nacional, bem como a promoção da igualdade de tratamento, extraem importantes benefícios da existência de um órgão independente e especializado que disponha dos recursos e da competência necessários para exercer as funções enunciadas na Directiva sobre igualdade racial ([30]) ou na Directiva sobre género, bens e serviços ([31]). A nova directiva deve prever a criação de um ou vários organismos (ou o reforço de um órgão existente) competentes para lutar contra a discriminação em razão da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Além disso, estes organismos deveriam ser encarregados de avaliar periodicamente os resultados das políticas de luta contra as discriminações.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([30]) Artigo 13.º.
([31]) Artigo 12.º.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Multilinguismo

(2009/C 77/25)

Por carta de 4 de Fevereiro de 2008, Margot Wallström, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre

Multilinguismo.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 18 de Julho de 2000, sendo relatora A. LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 144 votos a favor, 8 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer.

Síntese do parecer do Comité e das conclusões

— O Comité, considerando que este assunto assume contornos cada vez mais políticos e económicos, lamenta constatar que a Comissão, longe de propor um programa concreto que dê seguimento à sua «nova estratégia para o multilinguismo» de 2005, tenha preferido, em vez disso, apresentar uma nova estratégia para o fim do próprio mandato.

— O Comité recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que intensifiquem o debate sobre os objectivos perseguidos antes de especificar as decisões relativas às acções a empreender num quadro de coordenação no sector da cultura e do ensino.

— Em particular no atinente às escolhas da primeira língua estrangeira a ensinar ou aprender, o Comité incentiva os Estados-Membros e a Comissão a sublinhar a importância de escolher línguas diferentes do anglo-americano e a promover a aprendizagem e a prática das línguas europeias nos intercâmbios extracomunitários.

— Considerando a estreita relação entre as necessidades linguísticas dos cidadãos europeus, a estratégia europeia para o emprego e os objectivos de convergência da programação dos fundos estruturais europeus, em particular do fundo de coesão, o Comité exorta a utilizar estes fundos para promover o conhecimento de duas línguas estrangeiras para além da língua materna, e mesmo utilizar prioritariamente estes fundos para a realização deste objectivo. Entende mesmo que este objectivo deveria prever dois aspectos qualitativos, isto é, manter vivas as línguas europeias e diversificar o conhecimento de línguas não comunitárias úteis aos europeus nas trocas culturais, sociais, políticas e económicas, promovendo o conhecimento das culturas e a paz e a amizade entre os povos.

— Considerando que a situação não evolui favoravelmente às pessoas que têm menos possibilidade de aceder a um emprego digno (isto é, declarado e coberto pela protecção social) e para quem vive mais afastado dos centros urbanos ou turísticos, pede que a Comissão e os Estados-Membros evitem criar discriminações ou diferenças de tratamento e actuem de modo a que estas acções não criem novas exclusões e novas frustrações. Para tal, recomenda-lhes, em particular, que consultem os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil que trabalham nos sectores em questão.

— Dado que a Comissão tenciona levar a cabo uma consulta interna aos seus serviços, as medidas preconizadas deveriam enquadrar-se na melhoria da legislação de modo a não afectarem a competitividade das PME.

— A Comissão e os Estados-Membros deveriam cuidar de avaliar com precisão, no quadro do sistema europeu das qualificações, as aprendizagens informais e formais, de modo a medir o impacto e permitir as transferências e o reconhecimento das qualificações dos cidadãos e dos trabalhadores assalariados, qualquer que seja seu estatuto.

— No âmbito da concertação social, o Comité exorta igualmente os Estados-Membros e a Comissão a encorajar as profissões ligadas às línguas, tais como o ensino, a tradução e a interpretação, para que se possa garantir a utilização das línguas oficiais na comunicação institucional; recorda que as necessidades neste campo não estão suficientemente cobertas e o mesmo sucede nas áreas económicas.

1. **Introdução**

Em 6 de Setembro de 2006, pouco antes da criação de uma nova pasta relativa ao multilinguismo e ao diálogo intercultural, e da nomeação do comissário Leonard ORBAN, o CESE adoptou um parecer no qual se pronunciava sobre novo quadro estratégico para o multilinguismo ([1]).

([1]) Parecer do CESE de 26.10.2006 sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Novo quadro estratégico para o multilinguismo, relatora An LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 324 de 30.12.2006).

Pouco tempo depois, em 25 de Outubro de 2007, o comissário Leonard Orban, que participou na reunião plenária do CESE a convite do seu presidente, manifestou o seu interesse pelos trabalhos do Comité.

Desejando apresentar uma nova estratégia nesta matéria, o comissário solicitou ao Comité um parecer exploratório.

O Comité propõe-se:

— avaliar o seguimento dado à anterior estratégia da Comissão é às recomendações que então fez;

— sintetizar as acções realizadas pela Comissão;

— dar seguimento ao pedido de consulta que lhe é feito no quadro mais geral de uma vasta consulta pública organizada pela Comissão e da audição de 15 de Abril de 2008, pronunciando-se tempestivamente de modo a que as suas recomendações possam ser tidas em conta na comunicação que a Comissão tenciona apresentar em Setembro de 2008.

2. **Observações na generalidade**

2.1 O Comité constata que este assunto está a assumir importância à medida que os dias passam, não por se tratar de uma tema na moda, mas porque surge num contexto muito concreto e real de globalização que reúne actores cada vez mais diversos e numerosos. Situações novas exigem soluções e respostas novas. O mundo está a mudar nos sectores económicos e técnicos, mas também nos sociais, políticos, culturais e civis. Alguns fenómenos existem desde sempre ou há muito tempo, mas hoje assumem particular intensidade e tornaram-se visíveis e mesmo fundamentais.

2.2 Nos sectores mais variados — mundo do trabalho, relações de negócios, actividades de lazer e turismo — a dimensão cultural assume aspectos que o CESE deve procurar compreender em todas as suas facetas para poder ser o porta-voz das preocupações dos cidadãos europeus e fazer chegar às instituições sugestões práticas e inteligentes, em particular através da sua participação em consultas e promovendo debates.

A diversidade e a riqueza das opiniões demonstram o interesse que os cidadãos europeus têm por este assunto que constitui a marca da sua pertença comum à humanidade.

2.3 No citado parecer, o Comité recomendava:

— «que a Comissão esclareça os Estados-Membros, indicando-lhes exactamente *as ligações ou acções complementares a desenvolver nos planos nacionais*, e explicite que o multilinguismo ou o plurilinguismo pode ser um contributo para a integração política e cultural da UE e, também, um vector de compreensão e inclusão social;

— *a coordenação da oferta* do ensino ao nível europeu, de forma a obter resultados duradouros, sem limitação da reserva de competência potencial a um número restrito de línguas;

— a promoção e o incentivo de todas as práticas multilingues nos domínios profissional, cultural, político, científico e social;

— que *os peritos associados não sejam unicamente especialistas das disciplinas sociais e científicas, mas incluam profissionais* linguistas, intérpretes, tradutores, docentes e profissionais das línguas;

— *que as gerações actuais* de adultos, jovens e menos jovens, sejam melhor e devidamente tidas em consideração nas orientações, através de medidas de *formação ao longo da vida e dos seus direitos culturais*, quando a Comissão entrar na fase programática;

— que a Comissão apoie não só os trabalhos universitários, mas também as acções levadas a cabo por *associações activas* neste domínio, e incentive as iniciativas populares de redes da sociedade civil».

2.4 Em suma, o CESE sublinhava a necessidade de integrar o maior número possível de cidadãos nas estratégias de aprendizagem, prática e conhecimento das línguas, e de encontrar meios realistas para realizar este objectivo. Também pôs de sobreaviso contra o perigo de criar novas discriminações sociais e apelou a que se reflectisse de modo global sobre o número de línguas que constituem um recurso na União Europeia, tendo em vista superar as suas próprias fronteiras linguísticas, culturais e económicas. Preconizava ainda uma abordagem equilibrada entre a dimensão económica, cultural e cívica e um esforço importante no que diz respeito a emprego e trabalho.

2.5 O Comité recordava também que as áreas linguísticas e culturais sofreram a mesma evolução que os conjuntos políticos e económicos e que, infelizmente, a tendência de certas línguas para se extinguirem acompanha a par e passo a assimilação ou o desaparecimento de determinados grupos sociais e políticos. A Europa enfrenta os mesmos desafios que outras regiões do mundo, isto é: 1) tendência para impor uma língua única nas relações internacionais, 2) face à diversidade das suas línguas regionais, a mesma ameaça de ver desaparecer certos idiomas. Há, porém, algumas diferenças: o estatuto das suas línguas nacionais oficiais neste conjunto político e económico unificado (ou em vias de o ser, segundo a visão que se tem do grau de integração da UE).

2.6 A UE está confrontada com a mesma ânsia identitária que caracteriza toda a abordagem cultural e linguística, embora disponha de trunfos que foi acumulando ao longo da sua própria construção, como por exemplo, os instrumentos ao serviço da sua coesão social e territorial, os critérios comuns de democracia representativa e participativa e os modelos sociais assentes num certo grau de solidariedade.

2.7 Todavia, a associação de desafios demográficos e de interesses culturais suscita questões importantes que não podem ser escamoteadas, isto é, até que ponto os europeus estão interessados nas suas próprias línguas, em partilhá-las, reanimá-las e não as deixar morrer, em suma, falá-las entre si e com os outros.

3. **Observações na especialidade**

3.1 A Comissão iniciou um processo de consulta pública em 14 de Setembro de 2007 que culminou em 15 de Abril de 2008 com uma conferência na qual apresentou perante numerosas associações e organizações activas nas áreas da cultura e da educação:

— os resultados do grupo de intelectuais presidido por Amin Maalouf,

— os resultados do *Business Forum* presidido por Etienne Davignon,

— o relatório do Centro Nacional Britânico das Línguas (ELAN) sobre os efeitos na economia europeia da falta de competências linguísticas nas empresas,

— os resultados das consultas formais dos Comités (CR e CESE),

— os resultados da consulta das Estados-Membros (conferência ministerial de Fevereiro de 2008),

— as recomendações do grupo de alto nível sobre multilinguismo,

— as contribuições recebidas no âmbito da consulta em linha.

3.2 Durante os debates foram apontados vários desafios:

— desafios económicos;

— desafios políticos (multilinguismo e integração regional);

— desafios culturais (multilinguismo e interculturalidade);

— a comunicação pessoal e colectiva pode levar a considerar a língua como um instrumento de comunicação como os outros. Qual será o futuro da literatura?

— multilinguismo e plurilinguismo: há quem pergunte se é necessário dominar várias línguas num contexto linguístico cada vez mais monolingue;

— o Conselho da Europa sublinhou a necessidade de proteger as línguas minoritárias e facilitar a sua utilização para lutar eficazmente contra os nacionalismos; o multilinguismo ao serviço da diversidade não deve acarretar riscos de exclusão;

— numerosos participantes exprimiram a frustração e a apontaram desigualdades no que diz respeito às línguas, a rivalidade das línguas europeias na Europa e no mundo e a justaposição das políticas culturais nacionais;

— direitos culturais e direitos sociais — muitos perguntam que meios serão disponibilizados para este tipo de compromissos assumidos. Foi levantada a questão dos romes no que diz respeito, em geral, à sua integração e, em particular, à possibilidade de aprenderem e conservarem a sua língua;

— relativamente ao mundo do trabalho, o direito do trabalhador utilizar a sua própria língua sem que lhe sejam impostos conhecimentos desproporcionados em relação às tarefas a realizar, e os problemas de segurança derivados de um ambiente multilingue pouco ou mal controlado.

3.3 *Nesta audição, a Comissão apresentou os seguintes objectivos gerais para promover a diversidade linguística:*

3.3.1 Diversificar as competências linguísticas na UE («não basta o inglês»).

A ambição do comissário Leonard Orban, expressa na alocução que fez durante esta audição, como noutras circunstâncias, é claramente de tentar inverter a tendência para utilizar exclusivamente o inglês.

3.3.2 No domínio social

— afirmar o papel das línguas na coesão social;

— facilitar a integração dos imigrantes, incentivar a aprendizagem da língua dos países de acolhimento, promover também o uso e a conservação da sua língua materna e a sua transmissão às novas gerações, considerar as línguas dos imigrantes como um recurso e enriquecimento.

3.3.3 No domínio económico

— desenvolver as competências linguísticas para promover o emprego e a competitividade das empresas;

— integrar transversalmente os aspectos relativos ao multilinguismo nas políticas europeias, a partir de um recenseamento (inventário).

3.3.4 Aspectos do multilinguismo respeitante à política externa da UE

A Comissão confirma «o objectivo de Barcelona», segundo o qual cada cidadão deve falar a sua própria língua materna + 2 línguas estrangeiras, mais precisamente a língua materna + 1 língua internacional + 1 língua dita «do coração» ou «adoptiva» (conceito inspirado no relatório do grupo presidido por Amin Maalouf).

3.3.5 Meios e métodos

A Comissão deseja promover a aprendizagem informal do tipo *business literacy system*, que acelera a compreensão e a facilidade de acesso, mas fornece poucos pormenores sobre a questão. Esclarece apenas que se trata de proporcionar aos cidadãos europeus a oportunidade de entrar em contacto com línguas estrangeiras, por exemplo nos autocarros ou noutros locais públicos, e que a aprendizagem se faria por «familiarização».

3.3.6 Quanto ao futuro

A Comissão deseja escorar-se numa cooperação estrutural entre os Estados-Membros num quadro estratégico de médio prazo, e imprimir uma mais valia europeia ao desenvolvimento desta política.

3.4 *Relatório ELAN:* ([2])

O relatório ELAN sublinha o interesse que têm as empresas de disporem de mão-de-obra qualificada plurilingue. No entanto, não estabelece uma tipologia das necessidades em relação aos empregos e postos de trabalho ocupados nem por sector de actividade. Seria mais útil que a Comissão solicitasse à Fundação para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, com sede em Dublim (ou a outro organismo europeu) que fizesse uma avaliação mais precisa das necessidades profissionais tanto das empresas como dos trabalhadores.

3.4.1 Relatório do Grupo Fórum das Empresas, presidido por Etienne DAVIGNON ([3])

O relatório publicado em finais de Junho de 2008, demonstra por que razão é importante investir nas competências linguísticas. Passa em revista o que já foi feito para promover as línguas no mundo dos negócios e faz recomendações às empresas para melhorarem os seus desempenhos em matéria de comunicação comercial multilingue, nomeadamente fazer o inventário das competências linguísticas existentes, rever as políticas de recrutamento e desenvolvimento estratégico em recursos humanos, investir na formação linguística, recrutar locutores nativos de diferentes línguas, utilizar tecnologias linguísticas de tradutores e intérprete, comunicadores e mediadores, melhorar a mobilidade internacional do pessoal. O relatório faz também recomendações à Europa e suas instituições, bem como aos governos locais, regionais e nacionais. Desenvolve argumentos a favor do multilinguismo.

3.5 *Relatório do grupo presidido por Amin Maalouf:* ([4])

O Comité aprova a iniciativa da Comissão de consultar um grupo de intelectuais de renome, cujo relatório foi considerado pelo representante do grupo, na audição de 15 de Abril, como «provavelmente o relatório mais bem escrito e de mais fácil leitura de entre todos os relatórios da Comissão até à data», o que é de certo modo verdade. Este relatório propõe submeter à apreciação dos europeus a aprendizagem de uma língua internacional e de uma língua «afectiva de adopção», ou seja uma aprendizagem desinteressada, não económica, e por interesse pessoal. Ainda que seja generosa e reconheça o papel das línguas como vector de cultura e de comunicação, esta proposta parte do postulado de que todos os cidadãos estão interessados e têm tempo para estas preocupações linguísticas, o que está longe de ser verdade, não só por razões culturais, mas também porque a maioria dos cidadãos europeus não tem poder de compra que lhe permita dedicar-se a práticas culturais «qualificantes», como tal definidas pelo professor Pierre Bourdieu.

É verdade que se pode dizer, por exemplo, que um número crescente de europeus ou de jovens europeus vê o interesse em praticar línguas vivas estrangeiras, europeias ou não europeias, mas também é verdade que um número crescente de europeus tem cada vez mais dificuldades para viver e educar os filhos. Sem querer reduzir tudo a uma luta de classes, o facto é que a sociedade europeia continua segmentada e que será necessário recorrer aos fundos de coesão para realizar os objectivos de Lisboa.

A contribuição dos programas Grundtvig e de formação para adultos, bem como a aprendizagem ao longo da vida, deveriam portanto ser quantificados aquando da concertação entre os serviços da Comissão antes de serem apresentados aos Estados-Membros, ao Conselho e ao Parlamento, o que permitiria dar valor acrescentado europeu à competência dos Estados-Membros em matéria de educação.

O Comité observa que isto não resolve a questão da escolha do inglês como primeira língua estrangeira, a menos que se deixe este aspecto inteiramente à consideração dos Estados-Membros e dos pais, e que a Comissão não coloca esta questão para debate com toda a franqueza. É verdade que só o «inglês não basta», mas esta língua continua a ser aceite pela UE como a língua dos intercâmbios internacionais. A via proposta é um início, não uma solução. O Comité chama a atenção da Comissão, dos Estados-Membros, do Conselho e do Parlamento Europeu para este ponto.

3.6 *Projecto de parecer do Comité das Regiões* ([5]):

O parecer do CR considera que a questão linguística é de enorme importância para as autarquias, na medida em que determina não só as questões relacionadas com o emprego, como também as respeitantes à convivência entre europeus e não europeus, a todos os níveis da sociedade e em todos os sectores de actividade, desde a saúde (escassez de mão-de-obra) até ao turismo, passando pelos serviços às pessoas, o ensino pré-escolar e escolar ou a integração dos imigrantes. Ademais, a questão linguística estrutura a vida de um número crescente de regiões. Por isso, o CR preconiza, e bem, que se recorra aos fundos de coesão e que seja consultado a montante das decisões estratégicas.

3.7 *Relatório de informação Documento de trabalho da Comissão — Relatório sobre a aplicação do Plano de Acção «Promover a aprendizagem das línguas e a diversidade linguística»* ([6]):

O Comité teme que o facto de não reconhecer a necessidade de atribuir recursos financeiros europeus conduza à inércia, ou seja a uma sucessão de disposições que não estão à altura da progressão das necessidades, e que o resultado possa revelar-se decepcionante a médio e longo prazo. O Comité convida os Estados-Membros a reflectirem sobre este ponto: não basta a televisão e a aprendizagem informal deve ser mensurável. No entanto, o Comité reconhece que o método de coordenação que a Comissão se propõe alcançar seria um avanço em termos de gestão administrativa, mas não necessariamente um passo em direcção ao cidadão.

([2]) Do acrónimo inglês «Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise». Versão integral do relatório em francês: http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_fr.pdf

([3]) Ver relatório do Grupo Fórum das Empresas no endereço: http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/davignon_pt.pdf

([4]) Ver relatório do Grupo de Intelectuais para o Diálogo Intercultural presidido por Amin Maalouf «Um Desafio Salutar — Como a multiplicidade de línguas poderia consolidar a Europa» em http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_pt.pdf

([5]) Parecer do Comité das Regiões sobre Multilinguismo, relator Roberto Pella (CdR 6/2008 fin)

([6]) Ver COM(2007) 554 final, de 15.11.2007.

4. **Conclusões**

4.1 O Comité considera que a evidente boa vontade da Comissão se assemelha a uma declaração de intenções, mas, para além do que é pedido aos Estados-Membros em matéria de adaptação dos sistemas de educação, não propõe nenhuma acção substancial da União Europeia.

4.2 **O Comité recomenda que os Estados-Membros prossigam com a abordagem no sentido da diversificação para outras línguas de comunicação internacional, que não o inglês**.

4.3 **Os Estados-Membros deveriam continuar a promover os laços de parentesco e de proximidade linguística ou geográfica na oferta de línguas europeias que propõem em todos os níveis de ensino (pré-escolar, primário, secundário, superior e ao longo da vida), sem descurar a sua diversidade**.

4.4 A formação para adultos tal como prevista pela Comissão ([7]) deve ter em conta a necessidade de incluir mais os cidadãos no esforço que lhes é solicitado de conhecerem a sua língua materna mais duas línguas estrangeiras, mediante a adaptação da oferta e suscitando o interesse e a motivação através de medidas de proximidade concretas, associando o saber-fazer das organizações da sociedade civil já activas no terreno e os profissionais dos sectores público e privado, facilitando o diálogo social e civil, zelando por que as novas iniciativas não criem discriminações e disparidades entre cidadãos que têm pouco acesso ao intercâmbio intercultural.

4.5 A democratização e a aprendizagem informal, como promovidas pela Comissão, devem ser objecto **de avaliações precisas no âmbito do Quadro Europeu de Qualificações de modo a**:

— calcular o impacto das acções lançadas pelos Estados-Membros, pela Comissão e por outros actores governamentais e não governamentais;

— permitir a transferência e o reconhecimento de qualificações para todos os cidadãos e trabalhadores assalariados, independentemente do seu estatuto.

4.6 **Associar concretamente as autarquias ao desenvolvimento da futura oferta pedagógica** que seja equivalente às ambições proclamadas pela Comissão.

4.7 Uma vez que as empresas e os trabalhadores assalariados são os principais afectados pelas considerações da Comissão sobre as necessidades económicas das empresas, convém que os Estados-Membros e a Comissão **incitem os parceiros sociais a debaterem o tema no âmbito do diálogo social a fim de examinar o conjunto de desafios e encontrar as melhores soluções e as práticas adequadas**.

([7]) Ver nomeadamente COM(2006) 614 final e COM(2007) 558 final.

4.8 **A imersão linguística, necessária à prática de uma língua e indissociável de uma aprendizagem consolidada, deve ser permitida e encorajada a todos os níveis e para todos os públicos, mas porventura as necessidades são ainda mais prementes nas camadas menos expostas aos intercâmbios internacionais**, nomeadamente as populações que viajam menos, devendo-se encontrar meios concretos e recursos materiais. Ninguém pode ser obrigado a viajar, mas algumas pessoas dispõem de **menos recursos** do que outras. Conhecer o inglês não basta e a televisão por si só também não chega.

4.9 Quanto **às línguas dos imigrantes**, há que colocar a tónica **no recurso** que elas representam. A este propósito há várias escolas. Uns pensam que os imigrantes têm a obrigação de aprender a língua do país de acolhimento para se integrarem, e mesmo para acederem ao território da UE, outros são de opinião de que os imigrantes têm o direito de conhecer a língua do país que os acolhe para aí poderem trabalhar, viver e defender os seus direitos, incumbindo aos poderes públicos organizar esta formação. Seja como for, vai uma grande distância entre a teoria e a prática. Há vários exemplos que revelam que nem todas as boas práticas foram encorajadas e que, pelo contrário, foram cortadas as subvenções a inúmeras associações. Hoje, o desafio pedagógico a ultrapassar é enorme, pois não se aprende da mesma maneira em todas as idades. O Comité **recomenda que se examinem os estudos feitos** neste domínio **e que ilustram o intercâmbio intercultural subjacente a qualquer aprendizagem linguística** ([8]). O Comité insiste na necessidade de se consultar e associar todos os profissionais do ensino e da pedagogia, desde o pré-escolar até à aprendizagem ao longo da vida, passando pela formação para adultos. As duas categorias mais afectadas são os formandos e os professores, incluindo para a validação futura dos conhecimentos ditos informais ([9]).

4.10 As línguas faladas na Europa abrangem as línguas regionais e nacionais, bem como as línguas faladas pelos imigrantes, o que é uma vantagem importante, devendo a gestão da diversidade cultural na Europa pautar-se por estes dois reptos: a promoção da diversidade cultural europeia e a tolerância e o respeito pelos imigrantes. A coesão social e territorial da UE já não é simplesmente económica ou política; no futuro, e mesmo hoje, é inextricável da sua dimensão cultural.

4.11 Por outro lado, as línguas dos imigrantes, tal como **as línguas nativas europeias, devem ser transmitidas aos descendentes e, uma vez que nenhuma língua sobrevive sem ser falada, os imigrantes devem também ser considerados veículos de transmissão ou de ensino da sua língua materna às pessoas que desejem diversificar a sua própria comunicação**.

([8]) http://www.newcomers.com — Nourredine ERRADI trabalhou durante vários anos para centros de formação de migrantes nos Países Baixos e elaborou instrumentos pedagógicos destinados aos formadores e conselheiros políticos nas agências e colectividades territoriais.

([9]) Parecer do CESE de 11.9.2008 sobre a Proposta de recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a criação do Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET), relatora A. Le Nouail Marlière (CESE 1066/2008).

4.12 Quer isto dizer que a sociedade civil europeia tem actualmente outras aspirações e que não basta recitar-lhe as vantagens de ser poliglota num ambiente multilingue, mas também gostaria que as suas próprias iniciativas e necessidades fossem reconhecidas pelas associações e que, em todo o caso, lhe fossem atribuídos recursos, públicos ou privados para concretizar as suas ambições.

4.13 Isto implica igualmente **que os parceiros sociais aceitam encarar a situação numa perspectiva de longo prazo e que definem em conjunto as qualificações necessárias, as aprendizagens iniciais e ao longo da vida a definir e os investimentos públicos e privados a ter em conta, tendo sempre em mente melhorar a competitividade das empresas**.

4.14 Se a aprendizagem de línguas for considerada uma necessidade para a competitividade e para realizar os objectivos da Estratégia de Lisboa, então a recomendação supra faz todo o sentido.

4.15 A Carta dos Direitos Fundamentais prevê nos artigos 21.º e 22.º a promoção da diversidade linguística e a proibição da discriminação em razão da língua. **A Comissão deveria, portanto, examinar quais são os Estados-Membros que têm legislação na matéria, consultando, se necessário, a Agência dos Direitos Fundamentais, e verificar se o facto de os Estados-Membros terem regimes de aplicação diferentes não cria distorções e disparidades de tratamento entre europeus, nomeadamente a nível da mobilidade, do recrutamento, etc.** Para este efeito, deve-se por exemplo distinguir entre dois níveis de pertinência: por um lado, o grau de conhecimento linguístico necessário à execução das tarefas ligadas ao emprego ocupado (contacto com o público ou com clientes estrangeiros) e, por outro, a transmissão das instruções necessárias à execução das tarefas na língua da pessoa que as executa.

4.16 Relativamente a esta aplicação, em particular, o Comité estará atento ao que a Comissão irá propor na estratégia que apresentará em Setembro de 2008 e aos progressos feitos em relação à estratégia precedente.

4.17 Quanto aos direitos culturais dos cidadãos europeus, dos residentes não europeus e da cooperação externa da UE, a Comissão deveria talvez **apoiar-se na Convenção da UNESCO para a Diversidade e propor, em concertação com as associações e as ONG já activas no domínio cultural, orientações que tenham em conta as consequências que a ratificação desta convenção pelos Estados-Membros tem para a Europa.**

4.18 Os parceiros sociais promovem a mobilidade e muitos empregadores, trabalhadores e poderes públicos, incluindo a Comissão, consideram-na uma panaceia contra o desemprego e a falta de mão-de-obra. O obstáculo linguístico não é ainda suficientemente realçado. São de mencionar as dificuldades para seguir, no âmbito da formação ao longo da vida, uma formação profissional com objectivos em matéria linguística, ou ainda a impossibilidade de os pais, que se deslocam por motivos profissionais, inscreverem os seus filhos nas escolas, como sucede, por exemplo, com os romes em diversos países da Europa e alguns grupos de italianos na Alemanha. A Comissão não deveria deixar esta questão apenas nas mãos dos Estados-Membros, mas deveria solicitar um pedido de informação sobre a discriminação nas escolas por razões linguísticas entre crianças de nacionalidade europeia.

4.19 Convém ainda mencionar as dificuldades que as administrações dos Estados-Membros e os parceiros sociais têm na aplicação da directiva sobre o destacamento dos trabalhadores, devido a problemas de compreensão no terreno, que não foram descurados pela Comissão, mas que deveriam ser objecto de uma correcta concertação entre as partes (Comissão, Estados-Membros, parceiros sociais, autoridades locais e nacionais, serviços de emprego, etc.) como acima exposto ([10]).

4.20 Por fim, há que reflectir sobre os recursos disponíveis para o regime linguístico das instituições, para além da comunicação institucional oficial. O Comité verifica que a questão é complexa dado que grande número de documentos públicos não são traduzidos, o que levanta mais uma vez a questão dos recursos. De referir, nomeadamente, os portais Internet das instituições europeias, nomeadamente os do Conselho da União Europeia e da Presidência da UE.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([10]) Ver parecer do CESE sobre «Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços — Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores», relatora A. LE NOUAIL–MARLIERE. (JO C 224 de 30.8.2008).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Ter em conta as necessidades dos mais velhos»

(2009/C 77/26)

Em 18 de Fevereiro de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o tema:

«Ter em conta as necessidades dos mais velhos».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 11 de Setembro de 2008, sendo relatora Renate HEINISCH.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor, 32 votos contra e 20 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese e recomendações**

1.1 *Justificação*

1.1.1 A evolução demográfica na Europa caracteriza-se por um aumento da percentagem da população de idade avançada, acompanhado por uma diminuição do número global de habitantes ([1]). O Conselho pronunciou-se já por várias vezes sobre o envelhecimento. Este processo manifesta-se de modo diferente nas várias regiões. Trata-se de uma situação que coloca a União Europeia perante importantes desafios sociais ([2]). Até finais de 2008, a Comissão tenciona adoptar uma comunicação, na qual apresentará propostas que permitirão contemplar as necessidades de uma população em envelhecimento com o apoio dos fundos estruturais.

1.1.2 O presente parecer visa, em primeiro lugar, reconhecer, valorizar, prevenir a discriminação e garantir a dignidade dos mais velhos. Importa ter em conta que estes não constituem um grupo homogéneo em termos de aptidões, segurança financeira, condições de saúde nem de necessidades sociais. As políticas e os prestadores de serviços devem, por conseguinte, ter em mente que são inadequadas medidas uniformizadas ou uma segmentação em faixas etárias.

1.1.3 O presente parecer foca, por conseguinte, os diversos aspectos que afectam as pessoas a partir do momento em que se retiram da vida activa até uma idade muito avançada. No âmbito do parecer cabem naturalmente — mesmo não lhes seja feita uma alusão explícita — homens e mulheres, pessoas mais velhas portadoras de deficiência ou com um passado de imigração.

1.1.4 O parecer não analisa em particular as necessidades dos «trabalhadores de idade avançada» e das «pessoas de idade avançada dependentes e carenciadas de assistência», pois já foram elaboradas diversas propostas nesses domínios ([3]). O CESE propõe-se antes destacar a importância da abordagem do «ciclo de vida» numa sociedade em envelhecimento para prevenir a discriminação e a estereotipagem, assim como a necessidade de políticas integradas entre as gerações.

1.1.5 Para que os mais velhos continuem a participar na sociedade e a viver uma vida digna é imprescindível que tenham segurança financeira e a participação voluntária em actividades que dêem sentido à sua vida, tais como a aprendizagem ao longo da vida, o trabalho remunerado ou voluntário e a utilização de novas tecnologias. Além disso, importa disponibilizar transportes, energia, habitação e cuidados de saúde acessíveis também ao nível dos preços.

1.2 *Recomendações*

1.2.1 De modo a assegurar condições de vida aceitáveis e perspectivas de ocupação no novo contexto demográfico ao número crescente de pessoas de idade avançada que vivem nos centros urbanos e nas zonas rurais, o Comité preconiza a adopção das seguintes medidas:

— elaboração regular de **relatórios sobre a situação** a nível nacional e regional;

— **recolha e divulgação de exemplos de boas práticas** nos Estados-Membros;

— promoção de uma **nova imagem do envelhecimento**, que reconheça o contributo dado pelas pessoas mais velhas (incluindo os imigrantes) durante a sua vida e as virtudes da idade para a política, a economia e a sociedade;

— organização de **campanhas na comunicação social sobre «Envelhecimento activo»**.

([1]) Ver, por exemplo, o relatório de informação da Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania CES 930/99 final; Documento de trabalho da Comissão SEC(2007) 638 «Europe's Demographic Future: Facts and Figures» (não existe em Português).

([2]) Ver COM(2006) 571 de 12 de Outubro de 2006; SEC(2007) 638; CPE e CE (DG ECFIN): «The impact of ageing on public expenditure», «Special Report» n.º 1/2006 (não existe em Português).

([3]) Ver, designadamente, os pareceres do CESE de 16.12.2004 sobre «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho» — Relator: DANTIN (JO C 157 de 28.6.2005); de 28.10.2004 sobre «Cuidados de saúde e cuidados prolongados/estratégias nacionais» — Relator: BRAGHIN (JO C 120 de 20.5.2005); de 26.9.2007 sobre «Os direitos do paciente» — Relator: BOUIS (JO C 10 de 15.1.2008); de 24.10.2007 sobre «Maus-tratos a idosos» — Relatora: HEINISCH (JO C 44 de 16.2.2008); de 13.3.2008 sobre a «Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas» — Relatora: KLASNIC (JO C 204 de 9.8.2008).

— a adopção de **medidas**, particularmente nos domínios dos serviços de interesse geral, das infra-estruturas, da prestação de bens e de serviços, financeiro, da habitação, dos serviços de saúde, da organização da última fase da vida, da participação na sociedade.

Destinatários: **Estados-Membros, Parlamento Europeu, Comité das Regiões e Comité Económico e Social Europeu.**

— criação de um **grupo complementar de peritos «Envelhecimento»**, no âmbito do grupo de peritos ([4]) da Comissão Europeia que se ocupa das questões demográficas;

— instituição de uma **aliança europeia «Envelhecimento activo»** no âmbito da «Aliança Europeia para a Família» ([5]), que organizará seminários temáticos e conferências, etc.;

— criação de um **Centro Europeu de Investigação sobre o fenómeno do envelhecimento** para compilação, síntese e intercâmbio dos conhecimentos existentes, bem como para determinação da necessidade de mais investigação e de mais apoio à investigação;

— criação de uma **área prioritária interdisciplinar sobre o tema «Idade»** com um orçamento próprio no 8.º programa-quadro de investigação;

— criação de um **portal europeu na Internet** que coloque à disposição do público informações de todas as direcções-gerais sobre medidas respeitantes ao envelhecimento;

— criação de **portais na Internet de âmbito local, regional e nacional** em articulação com o portal europeu na Internet;

— apoio à criação de um **fundo demográfico** ([6]) no âmbito dos fundos estruturais para compensação financeira das regiões, que contribua activamente para contrariar as tendências demográficas actuais (por exemplo, uma política de família activa);

— **Introdução de novas prioridades no programa de aprendizagem ao longo da vida** para incluir a formação de orientadores para acompanhar a transição entre diferentes fases da vida.

Destinatários: **Presidências do Conselho da UE; Parlamento Europeu; Comissão Europeia.**

1.2.2 A realização deste objectivo implica a adopção de uma abordagem que preveja uma gestão sustentável, a qual pode contribuir simultaneamente para a execução da Estratégia de Lisboa para o crescimento económico e o emprego.

([4]) Decisão da Comissão 2007/397/CE.
([5]) Ver http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html.
([6]) Ver ponto 4.5.2 do parecer do CESE de 13.12.2007 sobre o «Quarto relatório sobre a coesão económica e social» — Relator: DERRUINE (JO C 120 de 16.5.2008).

2. **Observações na generalidade**

2.1 O presente parecer exploratório foca a necessidade de actuação que se faz sentir nas regiões europeias neste domínio. Em todos os países é necessária a redistribuição dos recursos existentes ([7]), da qual resultam encargos acrescidos para os cidadãos que vivem nos centros urbanos e nas zonas rurais. Simultaneamente, tornam-se necessários intensos esforços de adaptação das infra-estruturas a nível municipal ([8]). Acima de tudo, são necessários projectos inovadores e integradores que permitam às regiões e aos municípios fazer face à evolução demográfica.

3. **Domínios em que é preciso intervir**

Para garantir uma existência segura, saudável e activa na fase avançada da vida, é necessário assegurar todo um conjunto de condições elementares, em que se inscrevem os seguintes domínios:

3.1 *Serviços de interesse geral*

3.1.1 A prestação de serviços de interesse geral é uma condição essencial para o respeito da dignidade humana, garante o direito de cada indivíduo à protecção dos seus direitos fundamentais e contribui para o exercício efectivo dos direitos cívicos. Os serviços de interesse geral englobam, entre outros aspectos, o ordenamento do território e o ambiente ([9]), em especial, as infra-estruturas a nível municipal. Devido à diminuição do número de habitantes que afecta especialmente as zonas rurais ([10]), os serviços essenciais deixarão de estar disponíveis ou acessíveis por motivos económicos, serão suprimidos por completo ou não corresponderão às novas necessidades. Trata-se, neste contexto, de suprir as necessidades básicas e garantir a sua acessibilidade para toda a população, dedicando especial atenção às necessidades específicas das pessoas mais velhas e dependentes de assistência. Estão em causa os sectores:

— abastecimento de energia, em especial electricidade, gás e aquecimento;

— abastecimento de água, tratamento de águas residuais, gestão de resíduos, controlo da produção de resíduos;

— segurança e limpeza dos espaços públicos;

— serviços públicos e administração pública.

([7]) Ver pareceres do CESE de 14.3.2007 sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento» — Relatora: FLORIO (JO C 161 de 13.7.2007) e de 15.9.2004 sobre «As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas» — Relatora: HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005).
([8]) Ver parecer do CESE de 14.2.2008 sobre a «Avaliação independente dos serviços de interesse geral» — Relator: HENCKS (JO C 162 de 25.6.2008).
([9]) Ver pareceres do CESE de 18.1.2007 sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia» — Relator: DERRUINE (JO C 93 de 27.4.2007) e de 25.4.2007 sobre a «Agenda Territorial» — Relator: PARIZA CASTAÑOS (JO C 168 de 20.7.2007).
([10]) Por exemplo, nas zonas rurais de França, de Espanha e de Portugal, no Leste da Alemanha, em algumas regiões do Leste da Europa e em zonas rurais periféricas na Suécia e na Finlândia; ver «*The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration*», *ESPON project 1.1.4, Final report 2002* (não existe em Português).

3.1.2 Infra-estruturas de transportes e abastecimento com bens e serviços de primeira necessidade

A autonomia e a mobilidade constituem condições indispensáveis a uma boa qualidade de vida e ao desenvolvimento de actividades numa fase avançada da vida ([11]) ([12]). Para tal, importa garantir:

— a acessibilidade e a ausência de barreiras arquitectónicas no acesso aos estabelecimentos comerciais que forneçam bens de primeira necessidade a preços acessíveis, assim como aos serviços relevantes, nomeadamente estações de correio, bancos, farmácias, cemitérios, edifícios e equipamentos públicos, em especial os serviços oferecidos pelos municípios para garantir a participação cívica dos cidadãos (serviços administrativos, lojas do cidadão, gabinetes de apoio, etc.);

— disponibilidade, acessibilidade e preços acessíveis dos transportes colectivos de passageiros;

— garantia de opções de transporte, em especial em zonas de fraca densidade populacional;

— disponibilidade e acessibilidade dos espaços públicos (caminhos pedestres, bancos de jardim e iluminação pública, segurança viária, etc.);

3.1.3 Habitação

A actual oferta em matéria de habitação nem sempre vai ao encontro das necessidades de uma população em envelhecimento na Europa, destacando-se a possibilidade de continuar a viver autonomamente na sua própria casa. A concepção e os requisitos para a nova construção têm de ter em conta a perda das faculdades físicas, sensoriais ou cognitivas e usar sistemas eficientes em termos tecnológicos e energéticos (por exemplo, *Ambient Assisted Living*) para permitir a continuidade da independência. Esta abordagem seria vantajosa para todas as gerações.

As autoridades responsáveis nos Estados-Membros pela habitação deveriam garantir a existência de serviços capazes não só de adaptar as casas actuais, como também de promover novos conceitos de habitação e formas de habitação colectiva, prevendo medidas financeiras e jurídicas adequadas.

3.1.4 Serviços de saúde

Com o avançar da idade, é cada vez mais importante a prestação de cuidados de saúde fiáveis, próximos dos utentes e adequados às necessidades dos cidadãos mais velhos ([13]). A prestação desses cuidados encontra-se seriamente ameaçada nas zonas de fraca densidade populacional e/ou situadas em regiões remotas, devido ao retrocesso constante do número de habitantes em simultâneo com o envelhecimento dos médicos que exercem ainda aí a sua profissão. Urge alargar o âmbito da prestação de cuidados de saúde, de forma a ter uma forte cobertura territorial. Esses cuidados incluem (além da observância dos direitos dos idosos enquanto pacientes ([14])):

— assistência médica, sobretudo no domínio da geriatria e da reabilitação, prestada por médicos e outros profissionais de saúde com formação em gerontologia e geriatria;

— serviços de enfermagem ambulatórios, bem como assistência básica por serviços ao domicílio;

— serviços de cuidados paliativos e de apoio psicológico às famílias;

— aconselhamento e prestação de informações sobre os direitos dos pacientes e as possibilidades de apoio;

— aconselhamento e prestação de informações, bem como criação de serviços e incentivos à prevenção (sensibilização para as questões de alimentação racional, exercício físico, prevenção de quedas, estilos de vida saudáveis com que se vejam compensados);

— meios e sistemas técnicos auxiliares de apoio que não impliquem a substituição da atenção pessoal (cf. secção «Acesso às TIC»);

— promoção e criação de sistemas formais e informais de apoio social, incluindo lojas do cidadão e gabinetes de apoio, grupos de auto-ajuda e grupos de apoio às pessoas que cuidam dos seus familiares, assim como entreajuda entre vizinhos.

Em relação a estas últimas possibilidades de apoio, já existem modelos comprovados provenientes de diferentes Estados-Membros ([15]).

3.2 *Medidas em situações de emergência e um fim de vida digno*

3.2.1 Situações de emergência

No caso de situações de emergência, como inundações, períodos prolongados de canícula ou catástrofes naturais, importa adoptar medidas preventivas, de modo a socorrer atempadamente as pessoas mais velhas que não são capazes de se valer a si próprias.

([11]) Ver parecer do CESE de 29.5.2008 sobre o «Livro Verde: Por uma nova cultura de mobilidade urbana» — Relator: HERNÁNDEZ BATALLER, co-relator: BARBADILLO LÓPEZ (JO C 224 de 30.8.2008), CESE 982/2008, o parecer da AGE (Plataforma Europeia dos Idosos) sobre o Livro Verde COM(2007) 551 final; http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm; Mollenkopf et al. (Eds.)(2005). (2005). «*Enhancing mobility in later life — Personal coping, environmental resources, and technical support*». Amesterdão: IOS Press (não existe em Português).

([12]) Exemplos de medidas complementares de manutenção da autonomia existem na França (Hautes Corbières; CG VAL de Marne; France — discours colloque ANDASS), na Alemanha (por exemplo, Berlim e Frankfurt/Main), no Reino Unido (Newcastle), etc.

([13]) Ver, por exemplo, a publicação da DG SANCO intitulada «Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe» (Não existe em Português). (http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf).

([14]) Ver pareceres CESE 1447/2004, 1465/2007, 1256/2007 e 501/2008 (mencionados na nota 3).

([15]) Exemplo da Finlândia: Preventive work in Jyväskylä — Finland.ppt; exemplo da França: Poitiers.pdf; Strasbourg.pdf; «Le Guide de l'Aidant Familial».

3.2.2 Questões associadas ao fim da vida

A configuração da fase terminal da vida constitui uma questão controversa e rege-se por diferentes regimes consoante os Estados-Membros (auxílio activo ou passivo na morte). A este respeito, interessa criar segurança jurídica, de modo que os desejos dos mais velhos possam ser tidos em conta também no caso de diminuição progressiva das suas capacidades cognitivas, por exemplo, como sucede no recurso a meios de prolongamento da vida. As instruções dos pacientes podem ser uma solução, mas é necessário assegurar a protecção das pessoas particularmente vulneráveis. Neste contexto, cumpre salientar o importante papel desempenhado pela medicina paliativa e o movimento dos cuidados paliativos. No fim de contas, a dignidade deve ser o princípio norteador de qualquer acção até ao último momento.

A instituição de um quadro que incentive os Estados-Membros a preverem no seu ordenamento jurídico medidas que produzam a segurança jurídica necessária para preparar o fim da vida com serenidade é hoje necessária numa União em que 25 % da população tem 60 ou mais anos.

O CESE exorta, por isso, ao debate entre os Estados-Membros sobre os possibilidades de desenvolver um quadro jurídico para temas ligados ao final da vida, que poderia conduzir eventualmente à adopção de medidas regulamentares nos Estados-Membros.

3.3 *Integração social e participação na sociedade*

A integração social e a participação na sociedade são necessidades humanas elementares que tocam múltiplos aspectos da vida das pessoas de idade avançada. Entre os principais aspectos a considerar, incluem-se as relações com familiares e amigos, a participação em actividades remuneradas ou iniciativas de voluntariado, bem como formas de ocupação que confiram sentido à vida, sem esquecer a formação ao longo da vida e a participação em actividades de carácter cultural e social.

3.3.1 Integração social através das relações com familiares e amigos

Porém, a situação social dos mais velhos sofre modificações profundas ([16]) pois são cada vez mais os que vivem sozinhos. Nos grandes centros urbanos, a percentagem de pessoas nessas condições já atinge 50 % dos núcleos familiares. Por conseguinte, interessa adoptar medidas de política social e/ou de carácter organizativo, bem como recorrer a inovações técnicas que permitam

— apoiar as redes baseadas ou não nas relações familiares através de medidas pertinentes com vista a melhorar a conciliação da vida profissional com a vida familiar dos prestadores de cuidados às pessoas mais velhas. ([17]);

— o CESE toma nota neste ponto dos esforços envidados actualmente tanto pela Comissão, no âmbito da Agenda Social renovada, como pelos parceiros sociais europeus, para tornarem possível essa conciliação;

— contribuir para o desenvolvimento de actividades que envolvam diferentes gerações ([18]);

— promover, de um modo geral, a iniciativa própria e a participação voluntária na vida da sociedade e

— promover a criação de unidades habitacionais ocupadas por várias gerações.

3.3.2 Integração e participação mediante actividades gratificantes

A integração social e a participação na vida da sociedade poderão ser alcançadas tanto através da participação na vida laboral, como por intermédio de actividades de voluntariado. A fim de prolongar ao máximo a vida activa na sociedade, é necessário agir em ambos os domínios:

3.3.2.1 Participação mediante actividades remuneradas

De modo a possibilitar aos que o desejem esse tipo de participação na vida social através do trabalho após a sua aposentação (grupo-alvo no ponto 1.1.3), sejam quais forem os motivos, que tanto podem ser económicos como associados à realização profissional, poderão ser consideradas adaptações como:

— em conformidade com a directiva relativa à igualdade no emprego ([19]), reforçar a capacidade dos indivíduos para flexibilizarem a transição da vida activa para a aposentação, assim como adaptar devidamente os sistemas de pensão de reforma e de tributação, no âmbito de um conceito de emprego que abranja todas as gerações de adultos ([20]) e respeitar o princípio da igualdade salarial. Nos Estados-Membros, os limites de idade devem, em princípio, ser considerados como um direito do trabalhador a cessar a actividade profissional e não como uma proibição de permanecer voluntariamente no activo;

— configurar os postos e o ambiente de trabalho de uma forma compatível com as necessidades dos trabalhadores de idade mais avançada, incluindo melhoria das condições de esforço físico, saúde, segurança, ritmos laborais e organização do trabalho;

— aproveitar e adequar os meios técnicos para apoiar os processos laborais;

([16]) Ver pareceres do CESE de 15.9.2004 sobre «As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas» — Relatora: HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005); de 16.12.2004 sobre as «Relações entre gerações» — Relator: BLOCH-LAINÉ (JO C 157 de 28.6.2005); de 14.3.2007 sobre «A família e a evolução demográfica» — Relator: BUFFETAUT (JO C 161 de 13.7.2007); de 11.7.2007 sobre «O papel da sociedade civil, dos parceiros sociais e das instâncias regionais e locais, numa perspectiva de género» — Relator: CLEVER (JO C 256 de 27.10.2007); de 13.12.2007 sobre «Promover a solidariedade entre as gerações» — Relator: JAHIER (JO C 120 de 16.5.2007).

([17]) Ver, por exemplo, as actividades da «Flemish Association VVSG» (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) e da «Swedish Association of Local Authorities and Regions» (Sweden — care for the elderly in Sweden today.pdf).

([18]) Ver, por exemplo, o programa-modelo do Ministério Alemão da Família, dos Idosos, das Mulheres e dos Jovens intitulado «Generationsübergreifende Freiwilligendienste» (Voluntariado Transgeracional).

([19]) Directiva 2000/78/CE.

([20]) O exemplo finlandês demonstra que, através de incentivos positivos (em vez de penalizações financeiras) e limites de idade flexíveis (entre os 63 e os 68 anos), é possível uma configuração do abandono da vida activa ou de uma permanência mais prolongada na situação de assalariado ajustada às necessidades individuais.

— eliminar eventuais entraves e promover novas formas contratuais, especialmente para o período específico de transição entre vida pré e pós aposentação, que garantam a segurança jurídica e não criem novas situações de precariedade;

— favorecer uma mudança de mentalidade nas empresas no sentido de uma estratégia de emprego integral, que promova especificamente aptidões individuais independentemente da idade ([21]).

3.3.2.2 Participação mediante adesão voluntária a actividades que confiram sentido à vida

Para valorizar, por um lado, o potencial das pessoas de idade mais avançada e, por outro lado, para lhes permitir realizar tarefas que tenham sentido e estejam em consonância com as suas diversas capacidades, são necessárias as seguintes medidas:

— compilação e protecção dos conhecimentos empíricos adquiridos, incluindo os aspectos do comportamento social, bem como de aptidões técnicas e artísticas especiais;

— promoção de formas inovadoras de transmissão de conhecimentos, incluindo o apoio às outras gerações ([22]);

— viabilização de transições flexíveis entre a vida activa e a reforma, nomeadamente uma combinação de formas de participação de tipo profissional e voluntário sem penalizações financeiras e numa base voluntária;

— apoio à participação em actividades de voluntariado ([23]) através da formação contínua e da integração em projectos locais e supra-regionais;

— abertura das instituições, de modo a possibilitar aos cidadãos mais velhos uma colaboração voluntária mais significativa, sem substituir com isso empregos remunerados.

3.4 *Educação e participação na sociedade*

As condições principais para a participação na sociedade e para o envolvimento activo numa idade avançada são a formação ou oportunidades de aprendizagem ao longo da vida e a integração em actividades adequadas às necessidades. Para isso, é necessário adaptar a oferta a nível local, regional e supra-regional, através de:

— cursos de formação contínua ao longo da vida, de modo a preservar a produtividade dos trabalhadores em idade avançada. A este respeito, exige-se igualmente às empresas que criem as condições para as correspondentes medidas e que as apoiem. Por outro lado, é também necessário criar incentivos (por exemplo, de natureza fiscal);

— cursos de formação contínua ([24]) de carácter geral para todo o ciclo de vida e a todos os níveis (desde o nível mais básico até à formação universitária);

— inspecção e controlo da qualidade das ofertas de formação;

— reconhecimento, a nível de toda a UE, das qualificações, capacidades e competências ([25]) obtidas também numa fase de idade avançada, de modo a possibilitar uma mobilidade extensível a todos os Estados-Membros ([26]) e valorização dos conhecimentos adquiridos por via informal,

— formação de preparação para a aposentação;

— formação de técnicos que prestem acompanhamento durante os períodos de transição, com vista a uma preparação para novas fases da vida ([27]);

— aprendizagem intergeracional em vez de aprendizagem segregada por idades (dar e receber recíprocos);

— formação para actividades intergeracionais (por exemplo, serviços prestados pelos avós);

— Possibilidades de formação em questões financeiras e jurídicas ([28]) (para protecção dos interesses dos mais velhos, em especial no comércio electrónico na Internet);

— formação no domínio das novas tecnologias da informação e da comunicação;

— proximidade e acessibilidade de meios de informação (jornais, rádio, televisão, Internet);

— actividades desportivas diferenciadas consoante as capacidades e os interesses;

— oferta de ocupações de tempos livres e de turismo ([29]) tendo em consideração necessidades culturais específicas ([30]).

3.5 *As pessoas mais velhas enquanto consumidores*

As pessoas mais velhas têm múltiplas necessidades, não apenas no que respeita ao abastecimento de bens de consumo diário (cf. 3.1.2) e de consumo durável, mas também no tocante a meios técnicos auxiliares e sistemas de assistência (cf. 3.6) e a todo o tipo de serviços, o que deveria abrir novas perspectivas de emprego para os mais jovens.

([21]) (2006): «A guide to good practice in age management. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions», Dublin (Não existe em Português).

([22]) Por exemplo, o Fundo Social Europeu financiou um projecto no Reino Unido que dava a antigos gestores com mais de 50 anos a oportunidade de aconselharem e acompanharem colegas mais novos e titulares de pós-graduações em mais de 200 PME.

([23]) Ver parecer do CESE de 13.12.2006 sobre «O papel e o impacto do voluntariado na sociedade europeia» — Relatora: KOLLER (JO C 325 de 30.12.2006).

([24]) Ver pareceres do CESE de 9.2.2005 sobre o «Programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida» — Relator: KORYFIDIS (JO C 221 de 8.9.2005); de 18.5.2006 sobre as «Competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida» — Relatora: HERCZOG (JO C 195 de 18.8.2006); de 30.5.2007 sobre a «Aprendizagem ao longo da vida» — Relator: RODRÍGUEZ CARO (JO C 175 de 27.7.2007); de 13.3.2008 sobre «Educação de adultos» — Relatora: HEINISCH (JO C 44 de 16.2.2008).

([25]) Sem prejuízo da Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais

([26]) Por exemplo, respeitante a um estágio ou voluntariado para idosos.

([27]) Pode ser utilizado como modelo o projecto «Transition — Ausbildung zum/zur Übergangsbegleiter/in für frühkindliche Bildungsprozesse» (Não existe em Português) no âmbito do programa Grundtvig 1.1 do programa Sócrates (http://www.elternverein-bw.de).

([28]) Ver Comunicação da Comissão sobre a «Educação financeira» — COM(2007) 808 final de 18.12.2007, p. 8.

([29]) Cf., por exemplo, o projecto «Travelagents» (www.travelagentsproject.org) (não existe em Português).

([30]) Cf., por exemplo, o projecto «AAMEE» (http://www.aamee.eu/)

Condições específicas:

— uma concepção geral dos produtos segundo os princípios do «Universal Design» ou do «Design for All» ([31]), incluindo informações claras e compreensíveis sobre os produtos de consumo;

— prevenção da discriminação em razão da idade e deficiência no acesso aos serviços, particularmente os serviços financeiros ([32]).;

— exercício dos direitos dos consumidores também no caso das pessoas mais velhas;

— o perfil dos imigrantes reformados mudou ao longo dos anos. Muitos disporão quando aposentados de menos recursos e terão necessidades em termos de saúde e sociais às quais os actuais sistemas de segurança social não dão resposta. Os imigrantes reformados caem num vazio entre os vários Estados, uma vez que os seus direitos adquiridos ao nível nacional não são cobertos pelas políticas do seu país de origem nem pelo seu país de acolhimento. Para mudar esta situação, importa alcançar um maior entendimento e lançar um debate sobre esta matéria em toda a UE, até porque uma tal mudança seria muito pertinente ao nível europeu e benéfica para todos os cidadãos.

3.6 *Acesso às tecnologias da informação e da comunicação (TIC)*

Tanto nos sectores da habitação, saúde, participação cívica e educação como no acesso à administração pública electrónica, o recurso às novas tecnologias assume uma importância crescente enquanto condição essencial para uma existência autónoma e activa numa fase avançada da vida. O mesmo se aplica aos serviços de interesse geral destinados aos mais velhos, bem como às actividades anexas de desenvolvimento económico a nível regional e supra-regional ([33]). Para a sua aplicação eficaz, é indispensável:

— Providenciar, logo à partida, por programas informáticos conviviais e por equipamentos informáticos que permitam a utilização ideal das suas possibilidades por aqueles que não estão (ou já não estão) familiarizados com eles;

— assegurar a disponibilidade e a acessibilidade das tecnologias da informação e da comunicação, incluindo os sistemas do tipo «*Ambient Assisted Living*», bem como de tecnologias que permitam aos utilizadores beneficiar de serviços em linha de aprendizagem (*e-learning*), saúde (*e-health*), de cuidados (*e-care*) e de reabilitação (*e-rehabilitaion*); as tecnologias podem ajudar, mas não substituem o contacto pessoal ([34]);

— Simplificar o acesso e a utilização dos equipamentos e das redes técnicas correspondentes, tendo em conta a complexidade crescente dos sistemas e a adaptação às necessidades especiais dos mais velhos (por exemplo, problemas de visão, limitações do tacto);

— ter em conta as necessidades dos utilizadores de idade avançada e adoptar medidas para aumentar a motivação para a sua utilização;

— garantir a inclusão de todos os intervenientes, assim como a protecção dos princípios éticos e jurídicos, em especial quando são utilizados sistemas electrónicos de controlo em caso de uma doença demencial;

— adoptar medidas de acompanhamento, como serviços integrados de aconselhamento, instalação e manutenção, incluindo os serviços sociais;

— ter em conta as alterações introduzidas pelas mutações sociais, bem como as novas experiências e interesses dos grupos coetâneos subsequentes.

3.7 *Segurança financeira*

É importante instar os Estados Membros a criarem condições seguras de existência e, portanto, de dignidade das pessoas mais velhas, contribuindo estas ou não para a vida social, pela duração completa da sua reforma.

Face às alterações estruturais, às reformas em curso dos sistemas de pensões e segurança social e ao aumento do custo de vida em simultâneo com a perda do poder de compra, cresce a percentagem de pessoas em risco de sofrerem de pobreza ao envelhecerem. Em alguns Estados-Membros, as mulheres idosas e os trabalhadores com um passado de desemprego prolongado são os grupos que vivem em condições de pobreza mais gritantes.

Para preservar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social, os Estados-Membros devem encorajar as pessoas ainda profissionalmente activas a recorrerem a sistemas de segurança social colectiva ou individual, e zelar pela solvência dos actores privados que intervêm neste domínio. Além disso, devem garantir um rendimento mínimo geral que permita uma vida decente a todas as pessoas mais velhas, quaisquer que tenham sido as vicissitudes por que passaram durante a sua vida.

([31]) Ver a «*European Design for All e-Accessibility Network*» (EDeAN; http://www.edean.org/).

([32]) A atribuição de créditos pessoais poderia revelar-se útil, por exemplo, para permitir às pessoas mais velhas que tivessem terminado uma relação laboral ou se encontrassem numa situação de desemprego, iniciar uma actividade por conta própria.

([33]) Ver parecer do CESE de 29.5.2008 sobre «Melhorar a qualidade de vida das pessoas de idade através da utilização das novas TIC» — Relatora: DARMANIN (JO C 224 de 30.8.2008); Relatório do Parlamento Europeu RR\RR\706550PT.doc, PE396.494v02-00, Malanowski, N., Özcivelek, R. e Cabrera, M.: «Active *Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology. JRC Scientific and Technical Report*», EUR 2346 EN — 2008.

([34]) Ver, neste contexto, o plano de acção «Envelhecer bem na sociedade da informaçã»o (COM(2007) 332 final), o programa Ambient «*Assisted Living Joint Research*» (http://www.aal-europe.eu/), as actividades de investigação do 7.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico (2007-2013) (http://ec.europa.eu/ /research/fp7/index_en.cfm) e «*Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments*» (http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/ /research/ageing/index_en.htm).

4. **Observações e recomendações na especialidade**

Para criar uma base sólida para as estratégias de reestruturação e inovação necessárias, o Comité solicita a adopção das seguintes medidas, tanto a nível dos Estados-Membros como a nível europeu:

4.1 *Medidas a nível dos Estados-Membros*

4.1.1 Elaboração de relatórios sobre a situação a nível nacional e regional

É necessário realizar um exame criterioso das situações regionais. Convida-se a Comissão a compilar sistematicamente relatórios sobre a situação em cada um dos Estados-Membros, em que figurem dados sobre o potencial de emprego das pessoas mais velhas.

4.1.2 Disponibilização e divulgação de material informativo

O Comité entende ser fundamental divulgar todas as informações relevantes, o repositório de conhecimentos e experiências — tanto os resultados de investigação obtidos até à data como as novas descobertas científicas — junto dos órgãos especializados, do público interessado e das próprias pessoas mais velhas. Em particular, é necessário melhorar a comunicação e a divulgação dos resultados de investigação entre os domínios da ciência, da política e dos utilizadores (pessoas mais velhas e seus representantes).

4.1.3 Compilação e articulação das experiências adquiridas nos Estados-Membros

O Comité considera que é imprescindível recolher e comparar as experiências consolidadas ao nível regional e examinar a possibilidade de articulá-las com outros sectores, bem como extrapolá-las para outras regiões. O objectivo consiste em disponibilizar um conjunto de exemplos de boas práticas ([35]).

4.1.4 Promoção de uma nova imagem da velhice

Numa sociedade em envelhecimento, as pessoas já não podem ser consideradas como «inactivas» assim que abandonam a vida laboral. A este respeito, é urgente uma mudança de atitude a todos os níveis (político, económico e social). Os Estados e as regiões estão na posição ideal para lançarem **campanhas para a promoção do «Envelhecimento Activo»**.

4.1.5 O Comité propõe a realização de uma campanha nos **meios de comunicação social à escala europeia**, que contribua para criar uma imagem do envelhecimento que reconheça o contributo dado pelos mais velhos (incluindo o dos migrantes) para a sociedade e as virtudes da idade.

([35]) Por exemplo, no País de Gales foi instituído por lei um Comissário para os Idosos com base na experiência havida com o Comissário para a Infância, a quem compete acompanhar a política e a legislação adoptadas nesta matéria, bem como propor e encomendar estudos científicos.

4.2 *Medidas a nível europeu*

4.2.1 **Criação de um grupo complementar de peritos «Envelhecimento»** no âmbito do grupo de peritos da Comissão Europeia que se ocupa das questões demográficas.

4.2.2 **Criação de uma aliança europeia «Envelhecimento activo»** correspondente à «Aliança Europeia para a Família» ([36]) com o objectivo de incentivar o envelhecimento activo através do intercâmbio de experiências dos Estados-Membros, bem como de promover a colaboração e o conhecimento recíproco na União Europeia. Esta aliança reuniria todas as condições para organizar conferências e colóquios europeus.

4.2.3 Criação de um Centro Europeu de Investigação sobre o fenómeno do envelhecimento

Com base na análise dos relatórios sobre a situação nas diferentes regiões e sobre as experiências adquiridas neste domínio, será possível determinar os aspectos de fundo e as especificidades regionais onde é necessária mais investigação ([37]). Além disso, conviria sintetizar os resultados de anteriores programas-quadro no domínio da investigação, bem como os dados estatísticos relevantes, e divulgá-los amplamente e integrá-los nas políticas e práticas ([38]). Para a compilação, integração e transmissão dos dados estatísticos e de outros conhecimentos relevantes, seria particularmente adequada a instituição de um Centro Europeu dedicado à investigação do fenómeno do envelhecimento, à imagem do instituto norte-americano «National Institute on Ageing».

4.2.4 Criação de uma acção central interdisciplinar sobre o tema «Envelhecimento» no 8.º programa-quadro de investigação

A criação de uma **área prioritária interdisciplinar sobre o tema «Envelhecimento»** com um orçamento próprio no 8.º programa-quadro de investigação garantiria a compilação das actividades de investigação.

4.2.5 Criação de um portal comum europeu na Internet

Neste portal devem ser colocadas à disposição do público e em especial dos mais velhos todas as informações de cada uma das direcções-gerais sobre medidas respeitantes ao envelhecimento. O material informativo deve estar disponível para consulta através de hiperligações.

([36]) Ver http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html.

([37]) Ver parecer do CESE de 24.5.2000 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Rumo a um espaço europeu da investigação» — Relator: WOLF (JO C 204 de 18.7.2000).

([38]) Recomendação do 6.º Programa-quadro de Investigação. Ver parecer do CESE de 15.9.2004 sobre «As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas» — Relatora: HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005).

4.2.6 Criação de portais na Internet de âmbito local, regional e nacional em articulação com o portal europeu na Internet

4.2.7 **Apoio à criação de um fundo demográfico no âmbito dos fundos estruturais** ([39])

Dada a situação muito precária das regiões em contracção, o fundo demográfico europeu deveria contemplar especialmente as zonas rurais e as regiões com taxas de crescimento abaixo da média e promover as melhores iniciativas.

4.2.8 **Introdução de novas prioridades no programa de aprendizagem ao longo da vida** que incluam a formação de orientadores para acompanhar a transição entre diferentes fases da vida.

4.3 Com base nas propostas atrás descritas, é possível desenvolver abordagens à medida das necessidades para poder formular propostas de intervenção e medidas políticas. O CESE solicita à Comissão que tenha em consideração estas propostas na comunicação anunciada.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

([39]) Ver Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999. Ver também parecer do CESE de 13.12.2007 sobre o «Quarto relatório sobre a coesão económica e social» — Relator: DERRUINE (JO C 120 de 16.5.2008).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Para uma evolução equilibrada do meio urbano: Desafios e oportunidades»

(2009/C 77/27)

Em 25 de Outubro de 2007, Jean-Pierre Jouyet, Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus, responsável pelas questões europeias, decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, em nome da futura Presidência francesa, solicitar ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre:

Para uma evolução equilibrada do meio urbano: Desafios e oportunidades.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 14 de Julho de 2008, sendo relator Joost van Iersel e co-relator Angelo Grasso.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

AMBIENTE URBANO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

1. Conclusões e recomendações

1.1 As cidades, por mais diferentes que sejam, estão no centro da evolução demográfica e socioeconómica da Europa. O seu impacto e desempenhos dependem da sua dimensão e do espectro de actividades, bem como da qualidade de vida e de trabalho dentro do seu território.

1.2 O CESE apoia as ideias básicas apresentadas na Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis e a Agenda Territorial da União Europeia ([1]). O CESE constata que algumas Direcções-Gerais da Comissão e alguns programas e agências europeus abordam cada vez mais as oportunidades e os desafios do ambiente urbano, referindo frequentemente a Agenda de Lisboa. Está prevista a publicação de um Livro Verde sobre coesão territorial no Outono de 2008.

1.3 É desejável aprofundar e alargar o debate europeu sobre a criação de cidades e cidades-regiões ou áreas metropolitanas adaptáveis e sustentáveis em toda a Europa. Para o efeito, **o CESE recomenda a criação de um Grupo de Alto Nível da UE sobre Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade**.

1.4 Um conhecimento profundo dos interesses específicos das cidades deveria estar representado neste Grupo de Alto Nível. O Livro Verde sobre coesão territorial pode ser um ponto de partida bem-vindo.

1.5 Em colaboração com a Comissão — Grupo Interserviços sobre Assuntos Urbanos — o Grupo de Alto Nível poderia contribuir para um debate europeu mais eficaz e direccionado sobre as cidades, estabelecendo, por exemplo, **uma agenda prospectiva e uma lista de temas relevantes para as cidades, as áreas metropolitanas e os governos** ([2]). O debate será, assim, colocado numa nova base e a cooperação entre a Comissão e o Conselho será racionalizada de forma operacional. Além disso, a responsabilidade de cada governo tornar-se-á mais evidente.

1.6 Visto ser crucial dispor de dados fiáveis, a Comissão e o Eurostat podem apoiar o alargamento da informação estatística a nível NUTS ([3]) 3 e 2 aos dados relativos às cidades e áreas metropolitanas e suas redes. É desejável estabelecer acordos com os Estados-Membros, os serviços nacionais de estatística e os institutos de investigação ([4]) com o intuito de criar bases de dados adequadas.

1.7 O ESPON ([5]), enquanto centro de análise e de conhecimento e plataforma para o intercâmbio de análises entre os Estados-Membros, está muito bem posicionado para acompanhar os progressos.

1.8 Em várias áreas, os governos estão a estabelecer condições, mas a sua aplicação e a acção concreta têm sobretudo lugar a um nível descentralizado, por exemplo no que respeita às acessibilidades interna e externa, ao ambiente, à educação, às

([1]) «*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*» e «*Territorial Agenda of the European Union, Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*» [«Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis» e «Agenda Territorial da União Europeia para uma Europa mais Competitiva e Sustentável de Regiões Diversas»], aprovadas por ocasião da Reunião Ministerial Informal sobre Desenvolvimento Urbano em Leipzig, em 24/25 de Maio de 2007.

([2]) Sobre o conteúdo desta Agenda poder-se-ia tomar como linha condutora a declaração do secretário de Estado do Ordenamento do Território francês perante a Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu, feita em 16 de Julho de 2008, na qual afirmou que o que se deseja é elaborar, em parceria com os decisores locais, um referencial comum da cidade sustentável e solidária. Concretamente, tratar-se-á de lançar um processo de partilha para a elaboração de critérios e indicadores comuns de modo a conferir um conteúdo operacional às recomendações da Carta de Leipzig.

([3]) Nomenclatura das unidades territoriais estatísticas estabelecida pelo EUROSTAT. de 800 000 à 3 000 000 habitantes; de 150 000 a 800 000 habitantes.

([4]) O TNO, um instituto de investigação neerlandês, desenvolveu um instrumento de acompanhamento a partir de um vasto leque de variáveis a nível metropolitano: demografia, economia (valor acrescentado, produtividade laboral), mercado de trabalho (desemprego, educação, força de trabalho), infra-estutura ambiental (qualidade do ar), mercado de espaços para escritórios, turismo, etc. Os dados provêem do Eurostat e demais fontes para comparar aRandstad nos Países Baixos com 19 outras principais metrópoles europeias no período de 1995-2006. Os dados do Eurostat são tornados compatíveis com os da OCDE e revistos anualmente. Outras áreas metropolitanas puderam também ser monitorizadas.

([5]) Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (*European Spatial Planning Observation Network*).

condições da vida familiar, ao espírito empresarial, ao conhecimento e à investigação, ao emprego, à migração, às minorias e à diversidade étnica e cultural, ao investimento público e aos serviços públicos, à atracção dos investimentos (estrangeiros), às parcerias público-público e público-privado, incluindo financiamentos privados, etc.

1.9 A Europa necessita de cidades e áreas metropolitanas bem equipadas. A dinâmica tecnológica e a integração económica internacional significam que as cidades estão a ser directamente confrontadas com as tendências e a concorrência internacionais. Não é surpreendente o facto, aliás promissor, de muitas cidades e áreas metropolitanas estarem a definir novas ambições. As melhores de entre elas são pólos de competências e de conhecimentos a todos os níveis, bem como pólos de investimentos orientados para o futuro.

1.10 Devido às mudanças na estrutura demográfica, à migração, aos requisitos ecológicos e ao impacto das alterações económicas globais as mesmas cidades também enfrentam, frequentemente, desafios importantes que lhes podem impor uma elevada sobrecarga e, às vezes, criar divisões deploráveis, que prejudicam as suas perspectivas positivas.

1.11 Uma vez que em toda a Europa nas cidades, independentemente das suas diferenças culturais e socioeconómicas, se manifestam tendências e características semelhantes, às escalas e aos contextos nacionais virão adicionar-se um debate e abordagens contínuos a nível europeu. Para além das análises e da definição das abordagens desejáveis, em especial o recurso à avaliação comparativa e a melhores práticas transparentes no domínio das abordagens integradas, a utilização do método aberto de coordenação será frutuosa.

1.12 Uma vez que os objectivos e instrumentos (jurídicos, fiscais e financeiros) da política governamental e a sua aplicação regional e local são necessariamente complementares, é provável que um debate a alto nível sobre vários cenários, bem como sobre as análises e os parâmetros de referência, abra novas perspectivas, independentemente das diferenças culturais e institucionais entre os Estados-Membros.

1.13 O CESE sublinha a necessidade de uma abordagem às cidades e áreas metropolitanas decidida por comum acordo entre as Direcções-Gerais da Comissão. A visibilidade desta abordagem comum deverá também constituir um incentivo para que os governos nacionais adoptem abordagens integradas em relação às cidades, que, aliás, tem sido um pedido frequente das cidades aos governos e à UE.

1.14 As análises e os parâmetros de referência devem centrar-se numa vasta gama de questões, que estão resumidas no ponto 4.12: aspectos interligados de uma agenda para áreas urbanizadas coesas e para a cidade sustentável do futuro. Estes aspectos reflectem, em grande medida, uma expressão regional da Agenda de Lisboa, que constitui um quadro muito apropriado. Os institutos e agências públicos e privados, bem como algumas grandes cidades, já estão a realizar um trabalho importante, embora haja falta de uma abordagem global transparente e coerente.

1.15 A maioria das grandes cidades e das áreas metropolitanas está confrontada com escolhas complexas e difíceis. Se as análises contarem com um empenhamento e um apoio globais a nível europeu poderão certamente ajudá-las a aproveitar as oportunidades e a fazer face aos desafios. A título ilustrativo, seria recomendável estabelecer prémios (anuais) ou rótulos europeus para questões urbanas. Há exemplos notáveis em todas as áreas: ordenamento urbano, concepção de edifícios, migração, minorias e diversidade, mobilidade, tecnologia e mercado, projectos ecológicos, economia de energia e qualidade da habitação, etc., os quais deverão ser destacados em toda a Europa.

1.16 A governação é uma questão crucial e muito crítica ([6]). Muitas vezes esquece-se ou descura-se a necessidade de estabelecer quem é responsável e quem deve prestar contas por cada coisa. De qualquer forma, a liderança, a visão e a coerência parecem ser um pré-requisito para as cidades ([7]).

1.17 No território europeu, há estruturas administrativas complexas, habitualmente antigas, que, regra geral, não estão concebidas para as modernas políticas regionais a longo prazo em zonas densamente povoadas. A nível europeu pode ser muito útil promover o debate sobre a forma de conferir maior eficácia à governação a vários níveis. O mesmo é válido para as novas formas de parceria público-público e público-privado nas cidades, que se tornam cada vez mais num apoio indispensável.

1.18 **Uma agenda europeia a longo prazo, o reforço do empenhamento da Comissão e o acompanhamento a nível europeu** poderão ser úteis para definir um rumo coerente a nível regional e nas cidades. A Agenda de Lisboa constitui um quadro de referência. A coerência também é indispensável para envolver outros intervenientes públicos e privados e profissionais do sector urbano nos programas e projectos. Entre elas figuram escolas e institutos de formação, estabelecimentos de ensino superior, arquitectos e urbanistas, câmaras de comércio, empresas, promotores, incluindo financiamento privado, serviços de saúde, organizações culturais e outros.

1.19 Uma agenda europeia favoreceria um novo modelo de desenvolvimento policêntrico equilibrado na Europa, dando origem a novas formas de comunidades vivas, que também beneficiariam a sociedade em geral. Este processo está em curso e deverá ser plenamente reconhecido e apoiado, no entender do CESE.

2. **Contexto**

2.1 O panorama demográfico do mundo está a mudar. Desde 2007, pela primeira vez na história, mais de metade da população mundial vive nas cidades. O fenómeno de urbanização crescente verifica-se em todos os continentes, e a tendência está a intensificar-se.

([6]) Ver capítulo 5 «Urbanização e governação».
([7]) A este respeito, o desenvolvimento resoluto de BILBAU nos últimos vinte anos é um exemplo impressionante e convincente.

2.2 Neste momento, mais de 80 % da população da Europa vive nas zonas urbanas e grande parte desta percentagem habita em cidades e aglomerações com mais de 500 000 habitantes. Em vários casos, estes valores tendem também a aumentar.

2.3 Para além da Grande Londres e da Ilha de França, bem como das grandes cidades tradicionais — na sua maioria capitais — estão a surgir outros centros, muitas vezes ambiciosos, que atraem pessoas e actividades económicas.

2.4 As políticas comunitárias têm, até certo ponto, em conta esta mudança na estrutura demográfica e as correspondentes consequências sociais e económicas. As cidades e a urbanização são cada vez mais importantes para várias Direcções-Gerais: Investigação, Ambiente, Energia e Transportes, Empresas e Indústria, Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades. A política regional da União Europeia debruça-se sobre a urbanização e manifesta-se em programas urbanos como o URBACT, o JEREMIE e o JESSICA ([8]), e em projectos urbanos no âmbito do Fundo Social da UE ([9]). Na Comissão foi criado um Grupo Interserviços sobre Assuntos Urbanos.

2.5 Este panorama reflecte o interesse crescente e a intensificação das actividades direccionadas, nos próprios Estados-Membros, para o desenvolvimento da urbanização e das áreas metropolitanas.

2.6 Para além de um número crescente de análises e estudos sobre as cidades e a urbanização nos Estados-Membros, o ESPON elabora numerosos mapas geográficos com as tendências demográficas e socioeconómicas actuais.

2.7 A Comissão iniciou uma abordagem global às cidades em 1997 com uma Comunicação intitulada «Para uma agenda urbana da União Europeia» ([10]).

2.8 Numa série de Reuniões Ministeriais Informais sobre o Desenvolvimento Urbano e a Coesão Territorial, de Novembro de 2004, em Roterdão, até Maio de 2007, em Leipzig, o Conselho de Ministros responsável pelo desenvolvimento territorial e os assuntos urbanos salientou a importância do desenvolvimento das cidades e da coesão territorial na Europa, identificando muitas áreas de interesse comum.

2.9 Deste processo resultou a adopção da Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis e a Agenda Territorial da União Europeia, em Maio de 2007, na cidade de Leipzig. Durante a Presidência eslovena foi-lhe dada continuidade num projecto denominado «Coordenação Territorial — Urbana».

2.10 Paralelamente às reuniões ministeriais informais têm sido igualmente intensificados os contactos e intercâmbios entre funcionários de alto nível nacionais. Por vezes, os institutos de investigação são convidados a aprofundar aspectos específicos ligados ao desenvolvimento das cidades ([11]).

2.11 Não obstante as análises e a enumeração das diversas áreas do processo dinâmico de urbanização, ainda não há uma clara abordagem global da Comissão e do Conselho em relação à urbanização e à sua evolução futura na Europa.

2.12 Em Fevereiro de 2008, o Parlamento Europeu adoptou um relatório intitulado «Acompanhamento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de acção europeu de desenvolvimento territorial e coesão territorial» ([12]). Este relatório salienta a importância de haver uma abordagem integrada do planeamento regional e do ordenamento urbano, tendo em vista reforçar a capacidade das regiões e das cidades para melhorarem a sua adaptabilidade às mudanças económicas no interesse da qualidade de vida dos cidadãos europeus.

2.13 Em Novembro de 2007, o Comité das Regiões adoptou um parecer sobre o Quarto Relatório sobre Coesão Económica e Social ([13]), no qual afirma «*tendo em conta a importância central das cidades europeias na concretização dos objectivos das Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo e da integração social — por exemplo no tocante aos imigrantes — apela a que o Quinto Relatório sobre a Coesão dedique um capítulo específico à dimensão urbana*».

2.14 Subsistem diferenças substanciais entre as cidades europeias: das grandes em relação às pequenas, das muito urbanizadas em relação às com menor densidade populacional, das diferentes paisagens de, por exemplo, grandes cidades e grupos de cidades, de cidades economicamente fortes em relação às menos desenvolvidas. Contudo, o denominador comum também é bem evidente: há uma transferência demográfica espontânea para as cidades, e a atracção económica das grandes cidades está a aumentar, ao mesmo tempo que estas se confrontam com desafios semelhantes.

2.15 O panorama completo em termos de oportunidades e desafios torna-se tanto mais visível porquanto, actualmente, um bom ordenamento urbano não se restringe ao ordenamento do território e à habitação, mas também tem explicitamente em conta todos os factores socioeconómicos pertinentes numa abordagem chamada de holística. É cada vez mais comum os projectos urbanísticos e de ordenamento orientados para o futuro serem desenvolvidos com base em conceitos globais que integram aspectos territoriais, ecológicos, económicos e sociais.

([8]) O URBACT II (2007) faz parte da iniciativa da Comissão «As regiões e a mudança económica» tendo em vista a aplicação da Estratégia de Lisboa-Gotemburgo. O JEREMIE, ou Recursos Europeus Comuns para as Micro e Médias Empresas, é uma iniciativa conjunta da Comissão, do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento. O JESSICA, ou Apoio Europeu Conjunto para o Investimento Sustentável em Áreas Urbanas (2006), é uma iniciativa conjunta da Comissão, do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa.

([9]) Ver também o guia intitulado «*The urban dimension of Community policies 2007-2013*» [A dimensão urbana das políticas comunitárias 2007--2013] do Grupo Interserviços da Comissão sobre Desenvolvimento Urbano.

([10]) COM(97) 197 final, JO C 226 de 20.7.1998, p. 36.

([11]) Neste contexto, é digno de menção um projecto do *Nicis Institut*, que é a parte neerlandesa da rede *European Knowledge Network on Cities*, realizado em cooperação com os Estados-Membros no respeitante aos instrumentos governamentais, jurídicos e fiscais para promover as cidades sustentáveis. Este projecto é realizado no quadro da Presidência francesa a pedido da *Délégation Interministérielle de la Ville*. A rede *Knowledge Network on Cities* é uma organização em rede, na qual participam 16 Estados-Membros.

([12]) P6_TA-PROV(2008)0069.

([13]) CdR 97/2007 fin.

2.16 No entanto, apesar de os governos favorecerem um desenvolvimento progressivo das cidades, as abordagens continuam a ser, muitas vezes, ambíguas. A forma como esse desenvolvimento é realizado e bem gerido difere, às vezes, fortemente de país para país e até de cidade para cidade. Isto também acontece, certamente, no que respeita ao desenvolvimento das cidades-regiões ou de áreas metropolitanas.

2.17 O CESE definiu as suas ideias gerais em matéria de urbanização desde 1998, num parecer intitulado «Para uma agenda urbana da União Europeia», a que se seguiram outros, designadamente dois pareceres específicos sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas» para o futuro da Europa em 2004 e em 2007. Do mesmo modo, em 2007 foi publicado um parecer sobre a Agenda Territorial da UE. Para além destes, outros pareceres do CESE debatem áreas específicas com interesse para as cidades e a urbanização (ver anexo).

3. **Análise e evolução**

3.1 As cidades e a forma como as pessoas vivem nas comunidades reflectem os períodos históricos e a correspondente evolução da sociedade.

3.2 Para além das razões estratégicas e políticas, a economia e a segurança foram importantes forças motrizes que moldaram as comunidades e as cidades, bem como a sua interligação.

3.3 A história moderna das cidades na Europa teve início quando as sociedades agrícolas mais evoluídas e a sua exposição económica e comercial lhes deram forma em todo o continente. Depois, as fases de industrialização subsequentes mudaram as cidades existentes e deram origem a novas cidades. Dos finais do século XIX em diante, a industrialização levou a que estas cidades e vilas crescessem exponencialmente. A longa evolução histórica, incluindo o património cultural, as zonas industriais, a habitação, etc., é bastante visível na maioria delas.

3.4 Nas últimas décadas, as bacias industriais tradicionais mudaram profundamente. Várias delas passaram muitas vezes, e ainda estão a passar, por uma reestruturação dolorosa, porque os processos industriais tradicionais estão a desaparecer progressivamente.

3.5 A dinâmica tecnológica e a internacionalização estão a dar origem a novos processos. Por um lado, verifica-se uma transição da produção a granel para a produção «por medida», um grande número de produtos especiais e uma renovação contínua; e por outro lado, há um sector de serviços em forte expansão. A mobilidade está a aumentar tremendamente e ocorrem mudanças demográficas, designadamente das zonas rurais para as cidades e através da migração.

3.6 O ambiente para as pessoas no mundo ocidental está a tornar-se ilimitado e virtual, com horizontes muito amplos, e a mesma evolução afecta o ambiente físico quotidiano de todos os domínios da actividade humana.

3.7 Para muitas pessoas, este ambiente quotidiano já não é o da aldeia, vila ou cidade individual, abarcando crescentemente entidades regionais mais amplas, facto que gera um novo tipo de urbanização.

3.8 As cidades-rede ou regiões-rede estão a reforçar-se espontaneamente e/ou deliberadamente. Veja-se o desenvolvimento das grandes cidades e áreas metropolitanas da Europa. Constata-se, na sociedade urbanizada moderna, o surgimento de uma nova realidade geográfica, composta por zonas dominantes de influência económica e por um grande número de subzonas que não raro, e em regra, já não correspondem às entidades administrativas existentes.

3.9 Uma característica essencial destas novas cidades-regiões é a sua escala crítica, necessária para gerir a urbanização de forma adequada, em benefício de todos os cidadãos e da sua qualidade de vida e de trabalho. A escala crítica pode variar consideravelmente consoante o caso e em função das circunstâncias geográficas, económicas e demográficas específicas.

3.10 Ao fim de uma década de estudos e debates internos sobre o «mapa futuro» da Alemanha, em 2004 foram identificadas onze áreas metropolitanas, que são classificadas como zonas dominantes de influência económica. Embora, no início, tenha havido em certo cepticismo, o conceito está agora a ser desenvolvido. A relação e a interdependência entre áreas metropolitanas e zonas rurais é um tema central.

3.11 No mesmo período, a DIACT ([14]), em França, realizou estudos a que se seguiu uma identificação de várias metrópoles. Em Janeiro de 2008 foi apresentado um documento político intitulado «Imaginar as metrópoles do futuro» ([15]), que poderá constituir um incentivo à promoção destes centros em França e à elaboração de uma legislação adequada a esse fim. Também no Reino Unido tem havido muita actividade nas cidades-regiões.

3.12 Iniciativas com orientações mais ou menos semelhantes são tomadas por outros governos e/ou autoridades regionais e locais, em países como os da Escandinávia, os Países Bálticos, a Irlanda e a Áustria, principalmente nas capitais e em seu redor, e nos Países Baixos, na Randstad. Em grandes Estados-Membros, como a Espanha, a Itália e a Polónia, surgem centros predominantes.

([14]) DIACT: *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* (ex DATAR) (Delegação Interministerial para o Ordenamento e a Competitividade dos Territórios).

([15]) «*Imaginer les métropoles d'avenir*», relatório elaborado por Dominique Perben, deputado, antigo ministro dos Transportes, a pedido do Presidente Sarkozy e do Primeiro-Ministro Fillon. Perben apresenta um diagnóstico da urbanização e da metropolização na Europa e em França, seguido dos «desafios» e acções para as grandes cidades e as cidades-regiões com mais de 500 000 habitantes em França. Apresenta também dezanove propostas concretas a respeito das acções e da legislação. Este tema também será abordado durante a Presidência francesa da UE, na segunda metade de 2008.

3.13 Para além dos centros principais, surge um padrão de subcentros que faz com que a urbanização, embora não se tenha disseminado de forma idêntica por todo o continente, seja uma característica importante da paisagem europeia.

3.14 A evolução social e económica dá origem a uma Europa urbanizada policêntrica, que deixará de estar restringida a uma área geográfica limitada, como a tradicional «banana azul», ou a um grupo exclusivo de capitais.

4. **Desafios e oportunidades**

4.1 Uma questão crucial é a seguinte: qual será e o que deverá ser a cidade sustentável na Europa do futuro, como comunidade promissora para os seus cidadãos? Tendo em vista um debate europeu sobre a complexa evolução urbana, importa distinguir vários factores e tendências predominantes, que muitas vezes cobrem realidades diferentes nas grandes cidades e cidades-regiões e entre estas em toda a Europa.

4.2 Entre estes factores e tendências, contam-se os seguintes:

— Alterações na estrutura demográfica, entre estas:

  — envelhecimento da população;

  — cidades como pólos de atracção para profissionais jovens;

  — maior diversidade étnica e cultural como resultado da imigração.

— São identificados grupos de cidades e de municípios como cidades-rede e cidades-regiões ou como áreas metropolitanas.

— Transportes e mobilidade: as zonas de influência económica estão cada vez mais interligadas em toda a Europa, e para além desta.

— Investimentos e sedes internacionais, o que implica serviços específicos às empresas.

— Aumento do número de centros de conhecimento e investigação.

— Desenvolvimento de novos sectores industriais e de serviços e ênfase na criatividade.

— Alteração da dinâmica dos mercados de trabalho.

— Desenvolvimento de vias de acesso.

— Habitação moderna e ordenamento territorial ajustado.

— Desenvolvimento de novas alianças nas zonas urbanizadas.

— Revitalização dos centros urbanos e redução da dispersão urbana.

— Lazer e eventos.

— Ênfase na cultura (incluindo o património histórico e natural) e nos equipamentos culturais.

4.3 Entretanto, os problemas existentes nas cidades estão a agudizar-se e surgem novos desafios:

— Sustentabilidade, aspectos ambientais, energia.

— Despovoamento das cidades.

— Redução dos espaços urbanos públicos e desafios relacionados com a sua qualidade.

— Infra-estruturas, sistemas de transportes e acessibilidade.

— Gestão da mobilidade.

— Desafios para as pessoas pouco qualificadas: trabalho, ensino, habitação.

— Desafios resultantes do envelhecimento da população.

— Dinamismo empresarial insuficiente, em especial nas zonas deprimidas.

— Imigração clandestina.

— Educação e competências.

— Ordenamento territorial com maus resultados ou descurado numa fase anterior, por exemplo, os subúrbios.

— Comunidades marginalizadas e criminalidade.

— Risco de terrorismo.

4.4 O panorama demográfico das grandes cidades e das áreas metropolitanas traz desafios, mas também oportunidades. Ele difere de cidade para cidade, dependendo não só da composição demográfica e das oportunidades económicas, mas também das políticas nacionais. Políticas integradas postas em prática, com sucesso, pelos países de acolhimento resultam normalmente num grau (mais) elevado de integração.

4.5 A relação entre as zonas rurais e as cidades constitui um verdadeiro desafio. Muito ao contrário das ideias populares e políticas geralmente aceites, uma relação harmoniosa entre as zonas rurais e as cidades é crucial para as condições de vida e de trabalho nas áreas metropolitanas, o que contradiz a percepção habitual de haver uma separação ou contradição entre umas e as outras. Esta constatação enquadra-se perfeitamente no novo modelo de desenvolvimento policêntrico.

4.6 Embora as cidades possam ter pontos de partida diferentes, dada a disparidade de níveis de desenvolvimento, a maioria das diferenças é gradativa. Na essência, o padrão de urbanização nos novos Estados-Membros reflecte o mesmo fenómeno, ainda que a uma certa distância, e a renovação é um dos principais objectivos. Dado que o crescimento económico suscitará uma maior despesa pública, mais investimento privado e níveis de rendimento mais elevados, a urbanização irá progressivamente mostrar as mesmas características em toda a Europa.

4.7 Actualmente, nos documentos políticos e nas propostas de projectos referentes à urbanização, a Comissão menciona sistematicamente a Agenda de Lisboa, sendo esta referência também cada vez mais destacada pelo Conselho e pelos documentos nacionais. Nas orientações estratégicas comunitárias, a Comissão aponta as cidades como motores do desenvolvimento regional e centros de inovação, mas também sublinha a necessidade de aumentar a coesão interna através do combate à exclusão social e à criminalidade e de melhorar a qualidade de vida nos bairros desfavorecidos.

4.8 A Agenda de Lisboa começou por ser um processo do «topo para a base», mas entretanto a Comissão e o Conselho convenceram-se de que também é necessário activar as forças ascendentes. Entre elas, as cidades em pleno desenvolvimento são agentes importantes: uma parte decisiva da modernização das estruturas territoriais e socioeconómicas europeias tem lugar, primordialmente, através de investimentos públicos e privados, e através de medidas concretas nas regiões e nas cidades. As cidades são normalmente o melhor nível geográfico para os sectores público, privado e universitário que trabalham e interagem com a sociedade civil para criar a inovação necessária à Europa.

4.9 Por essa razão, o CESE considera que as grandes cidades e as áreas metropolitanas têm de identificar a sua própria Agenda de Lisboa nos domínios da competitividade, do desenvolvimento sustentável e da coesão e inclusão sociais. Essa agenda deveria oferecer aos decisores políticos e a todos os outros interessados a nível regional uma estrutura orientada para o futuro e um programa a longo prazo. A autoconfiança das cidades e das cidades-regiões será, deste modo, estimulada, aumentando a sua expressividade, a nível nacional e internacional.

4.10 Uma agenda regional a longo prazo nas áreas mais densamente povoadas da Europa deve ser integrada, ou holística, isto é, todos os aspectos devem estar interligados. Quanto melhores forem as condições oferecidas ao investimento privado, mais oportunidades haverá para a criação de emprego e para os serviços públicos e de assistência aos grupos vulneráveis, como os idosos (sem família) e as pessoas com poucas qualificações ([16]). Uma atenção específica centrada na sustentabilidade e na qualidade geral do ambiente construído ajudará a tornar essas cidades e regiões mais atraentes para a população e também para o investimento (internacional). Disposições mais adequadas em matéria de coesão social facilitarão a criação de emprego. Estratégias globais e sustentadas aumentarão a credibilidade perante a população ([17]).

4.11 Importa reter que os mercados muitas vezes não funcionam devido a inflexibilidades no ordenamento do território: habitação, política de desenvolvimento, infra-estrutura, transportes e mobilidade. Regra geral, a solução para estas inflexibilidades pode ser encontrada ao nível metropolitano. A integração dos mercados pode também fazer com que as fronteiras nacionais se tornem obsoletas ([18]).

4.12 Uma agenda para as zonas urbanas coesas de qualidade e a cidade sustentável do futuro tem os seguintes aspectos conexos:

— Criação de condições para um desenvolvimento económico moderno, tanto para as PME como para o investimento e as sedes internacionais, promoção de agregados económicos.

— Correcta aplicação da legislação da UE e simplificação das regulamentações regionais e locais.

— Políticas de emprego e diálogos sociais regionais.

— Ensino e formação a todos os níveis para todas as categorias, incluindo a aprendizagem ao longo da vida, as trajectórias de aprendizagem no trabalho e a aprendizagem electrónica («e-learning»).

— Condições de vida favoráveis à família, como serviços de guarda de crianças a preços acessíveis.

— I&D, isto é, centros de investigação, pólos tecnológicos e parques científicos, inovação.

— Infra-estruturas físicas:

  — participação nas redes transeuropeias;

  — gestão da mobilidade ([19]);

  — sistemas de transporte público multimodais;

  — parcerias público-privado, incluindo financiamento privado.

— Infra-estruturas virtuais:

  — telecomunicações;

  — TIC como requisito básico e difusão da banda larga e da interconectividade.

— desenvolvimento sustentável:

  — aplicação de políticas ambientais;

  — prevenção dos aspectos negativos da dispersão urbana, favorecendo a densidade urbana;

  — áreas específicas, como a gestão dos resíduos, a gestão da água e a eficiência energética, por exemplo na construção e na habitação, no transporte (público), através da tarifação rodoviária, etc.

([16]) Conferência da DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades «*Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development* [Valorizar um Espírito Empresarial para um Desenvolvimento Inclusivo do Emprego Local]», 25 de Abril de 2008.

([17]) Na Alemanha, um novo conceito de área metropolitana é designado por «eine neue Verantwortungsgesellschaft», isto é, «uma nova comunidade de responsabilidade». Cf. Manfred Sinz, Ministério Federal dos Transportes, Obras Públicas e Edifícios: *«From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities» [De Regiões Metropolitanas a Comunidades de Responsabilidades]*.

([18]) Um exemplo é a capacidade de absorção do mercado financeiro londrino. Num outro contexto, podem ser apontados os exemplos de regiões como Lille-Courtrai, Copenhaga-Malmö e Viena-Bratislava.

([19]) Ver também «Por uma nova cultura de mobilidade urbana», COM (2007) 551 final.

— Coesão social ([20]):

  — ordenamento urbano e arquitectura sustentáveis;

  — habitação social para grupos vulneráveis;

  — igualdade nos serviços de interesse público (saúde, educação, segurança) em toda a região;

  — redes de transportes públicos em toda a região, incluindo ligações aos bairros deprimidos;

  — atenção focalizada na diversidade étnica e cultural e no diálogo intercultural;

  — eliminação dos obstáculos que dificultam a vida de parte dos cidadãos, em particular das pessoas mais velhas e das pessoas com deficiência;

  — acções públicas para diminuir as elevadas taxas de desemprego entre os jovens dos bairros desfavorecidos: educação, novas actividades económicas, promoção do espírito empresarial, eventos;

  — cultura, equipamentos culturais, eventos;

  — desporto e lazer;

  — turismo;

  — promoção de uma identidade regional comum.

4.13 Para a cidade e a cidade-região modernas é decisiva uma «Baukultur» ([21]) avançada, isto é, o conceito arquitectónico global baseado numa abordagem holística em que arquitectos, urbanistas e projectistas, o sector da construção, os promotores e os utilizadores finais unem esforços com o intuito de criar e manter um ambiente construído de qualidade, a fim de oferecer soluções para cidades sustentáveis ([22]).

5. **Urbanização e governação**

5.1 A Europa necessita de cidades com capacidade de resiliência e sustentáveis e cidades-regiões ou áreas metropolitanas capazes de marcar posição a nível internacional.

5.2 Esta necessidade coloca a «governação» no topo da agenda. Há um amplo acordo a respeito da análise das oportunidades e dos desafios e uma crescente troca de pontos de vista entre as cidades, mas, para além das diferenças de condições entre as cidades, continua a não haver uma clara imputação das responsabilidades nas situações concretas:

— é desejável acordar em definições comuns das grandes cidades e das cidades-regiões ([23]);

— a divisão do trabalho entre os governos nacionais e as grandes cidades ou áreas metropolitanas e o que se espera delas varia consideravelmente;

— frequentemente há confusões e equívocos nos países onde há mais do que um ministério responsável pelos assuntos urbanos;

— qual deveria ser o papel da Comissão?

— as barreiras administrativas relacionadas com a «governação» a nível regional e local são, muitas vezes, um obstáculo à realização das medidas necessárias;

— os problemas complicados são muitas vezes causados por um governo a vários níveis insatisfatório;

— há diferenças consideráveis no modo como os municípios comunicam com a população e com os agentes importantes e como organizam a «democracia participativa»;

— muitas vezes, o papel das organizações não governamentais especializadas, por exemplo em matéria de «habitação», educação, minorias, empresas, etc., é vagamente definido, e isso reflecte-se no grau de proveito que as cidades e as cidades-regiões tiram dessas organizações;

— nem sempre há uma abordagem coerente das parcerias público-público e público-privado em relação aos programas das cidades, aos investimentos decisivos e às soluções criativas;

— são necessárias abordagens a longo prazo no que diz respeito à cidade sustentável para o futuro;

— transparência e legitimidade são instrumentos indispensáveis para as estratégias de longo prazo.

5.3 A prática demonstra que para haver uma boa gestão da mudança e continuação do progresso das cidades, tem de haver, regra geral, liderança, visão e coerência.

5.4 Dado que as cidades grandes e as áreas metropolitanas funcionam como pólos de atracção e são o ambiente quotidiano de tanta gente, e uma vez que a sua potencial importância socioeconómica para a Europa é inquestionável, o CESE considera que um debate profundo sobre o seu impacto é inteiramente necessário, não só a nível nacional mas também a nível da UE.

([20]) Este tema é aprofundado num relatório francês «*Une Nouvelle Politique pour les Banlieues*» [Uma nova política para os subúrbios], Palácio do Eliseu, 8 de Fevereiro de 2008. O relatório apresenta várias propostas para combater o perigo da criação de guetos nas cidades. Em especial, o relatório apresenta iniciativas estatais e regionais/locais respeitantes à educação, à formação, à criação de emprego e de empresas nos bairros desfavorecidos. A Presidência francesa está a planear fazer várias conferências da UE sobre esta questão.

([21]) «***Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities***[A Baukultur como impulso para o crescimento. Bons exemplos para as Cidades Europeias]» — estudo do Ministério Federal dos Transportes, Obras Públicas e Edifícios Alemão, publicado em Abril de 2007.

([22]) Conferência do Conselho da Europa dos Arquitectos: *Designing for the Future: Architecture and Quality of Life*, Bruxelas, 10 de Abril de 2008.

([23]) Refira-se também, como exemplo útil, a *Metropolitan Statistical Area* (MSA) nos Estados Unidos, a antiga *Standard Metropolitan Statistical Area*, que existiu desde 1959.

5.5 Em consequência de o Tratado não conter, até há pouco tempo, quaisquer disposições relativas ao desenvolvimento territorial, e também devido à subsidiariedade, o papel da Comissão e do Conselho manteve-se ambíguo. Algumas Direcções-Gerais da Comissão vão realizando, entretanto, por meio de consultas directas aos municípios, uma variedade cada vez maior de projectos em zonas urbanas, nos domínios da I&D, do ambiente, do emprego e dos transportes ([24]).

5.6 As cidades também tendem a tornar-se mais proactivas em relação a Bruxelas, em virtude de a legislação da UE as afectar directamente. Os temas em causa são a regulamentação ambiental, os contratos públicos, o desemprego dos jovens, a ordem e a segurança públicas, a migração e as zonas desfavorecidas.

5.7 O mesmo se aplica à Agenda de Lisboa em geral. Os critérios europeus relativos aos vários temas estão a ser crescentemente avaliados com vista à sua aplicação a nível regional: quais são os efeitos da aplicação das propostas e/ou da regulamentação adoptada a nível urbano e metropolitano. Os exemplos provam que, sem ter em conta as circunstâncias urbanas específicas, a aplicação pode vir a revelar-se mais dispendiosa do que o benefício decorrente das contribuições dadas pelos fundos estruturais aos projectos.

5.8 Neste contexto, o CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão de apresentar dentro em breve um Livro Verde sobre Coesão Territorial. O debate sobre o Livro Verde também constituirá uma oportunidade para aprofundar a Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis.

5.9 A agenda mencionada no ponto 4.12 é pesada, pois as situações são, normalmente, muito complexas. Até agora, só se desenvolveu uma perspectiva estratégica coerente sobre as grandes cidades e as cidades-regiões num número limitado de casos. Muitas vezes, falta uma orientação clara, facto que se deve, em parte, a posições ambíguas dos governos e à existência de diferentes pontos de vista no interior das administrações nacionais e ao nível das próprias metrópoles.

5.10 Por outro lado, é indispensável que haja uma visão a longo prazo e uma coerência a nível metropolitano para desenvolver o empenhamento das comunidades existentes e mesmo das novas comunidades, bem como dos agentes privados, e para criar alianças benéficas na sociedade civil organizado. Por enquanto, isto parece muito difícil porque o conceito de áreas metropolitanas é um fenómeno bastante recente, o que apenas contribui para tornar ainda mais desejável um debate frutuoso na Europa ([25]).

5.11 Isto não significa que todos os casos sejam semelhantes, pelo contrário. Para além das diferenças demográficas e socioeconómicas existentes na Europa, há uma grande variedade de tradições administrativas e culturais nos diversos países e regiões. As situações concretas, os estilos de vida e os pontos de vista em matéria de organização variam consideravelmente. Em alguns casos, uma única ideia ou visão de futuro revelou-se decisiva. De uma forma mais geral, a Agenda de Lisboa poderá ajudar a identificar uma base comum para o debate e a abordagem.

5.12 Muitas vezes, o governo central não cria espaço de manobra suficiente para as cidades determinarem o seu destino. As políticas têm, na sua maioria, um carácter descendente e o mesmo acontece com os procedimentos burocráticos. Pelo contrário, promovendo-se a autodeterminação, poderiam criar-se as condições propícias para uma adequada aplicação das estratégias e políticas desejáveis. Através de uma redefinição da posição das grandes cidades e das cidades-regiões ou áreas metropolitanas, estas poderiam tornar-se verdadeiras «comunidades de responsabilidade».

5.13 A autodeterminação e o respeito mútuo entre as cidades e as suas áreas circundantes promoverá a responsabilidade e a prestação de contas por parte das autoridades locais e regionais, e contribuirá para uma desejável atitude proactiva da sociedade civil e do sector privado.

5.14 Por uma questão de eficácia, será, em muitos casos, necessário reformular as entidades administrativas locais e regionais existentes (municípios e outras), bem como as suas competências.

5.15 A população das cidades da Europa poderá tornar-se ainda mais diversificada em termos de emprego e de rendimento, bem como a nível cultural. Potencialmente, existem todos os ingredientes para criar uma urbanização enriquecida, mas se os processos não forem adequadamente geridos, as potencialidades não se desenvolvem e a coesão da sociedade pode ser posta em risco.

5.16 Os debates temáticos, a definição de uma agenda e uma monitorização efectiva a nível europeu podem ser bastante úteis para definir uma orientação coerente a nível regional. Essa coerência não só é necessária para os agentes públicos, como também será indispensável para envolver outros interessados e entidades públicas e privadas.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([24]) Um exemplo ilustrativo é o relatório da DG Política Regional sobre uma vasta gama de projectos, intitulado «Regiões e Inovação» (Março de 2007).

([25]) Os conselhos económicos e sociais a nível nacional ou regional também podem desempenhar um papel positivo. Um exemplo ilustrativo é o Relatório sobre o Futuro da Randstad nos Países Baixos, apresentado pelo Conselho Económico e Social, em Abril de 2008, http://www.ser.nl/~/media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa

(2009/C 77/28)

Em 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 3 de Junho de 2008, sendo relator **Peter MORGAN**.

Na 447.ª reunião plenária, realizada em 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor, 4 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Este parecer é o mais recente de um conjunto de pareceres elaborados pelo CESE que focam aspectos da governação económica na UE. Baseia-se na comunicação da Comissão COM(2007) 721 intitulada «A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa».

1.2 A análise de 2007 tem o seu ponto de partida no facto de que apesar de a União Europeia ser uma das economias mais avançadas e produtivas do mundo, continua a existir uma acentuada discrepância entre o nível de vida, medido pelo PIB, da União Europeia e o da economia mais avançada do mundo, os Estados Unidos. Esta situação explica-se por divergências no desenvolvimento da produtividade em vários sectores industriais e Estados-Membros.

1.3 Apesar de a informação sobre os Estados Unidos ser uma medida útil para aferir do desempenho relativo dos Estados-Membros, o presente parecer centra-se numa comparação entre os países da UE. As comparações transatlânticas são afectadas por factores como os modelos sociais, os horários de trabalho e as taxas de participação no local de trabalho, questões que não serão abordadas no presente parecer que pretende simplesmente elucidar por que razão alguns países comunitários criam mais riqueza e emprego do que outros.

1.4 A ideia central do relatório da Comissão é que a aplicação da Agenda de Lisboa irá ajudar os Estados-Membros a aumentar simultaneamente o emprego e a riqueza. Algumas políticas-chave podem dar um importante contributo se visarem:

— promover níveis mais elevados de investimento em I&D;

— desenvolver institutos de investigação e estabelecimentos de ensino de craveira mundial que trabalhem em estreita parceria com a indústria;

— realizar um mercado único plenamente funcional, aberto e competitivo;

— promover uma abordagem integrada para aumentar a segurança e a flexibilidade no mercado do trabalho (o CESE recorda que esta abordagem deve ser negociada pelos parceiros sociais);

— melhorar a qualidade das finanças públicas.

1.5 Estas políticas tornaram-se mais relevantes à luz das alterações na economia global que surgiram desde o Conselho Europeu de Lisboa, em 2000. Os novos desafios incluem não só a presente crise financeira, mas também o equilíbrio entre a procura e a oferta de combustíveis fósseis, os indícios de alterações climáticas, a crescente escassez de alimentos e a procura elevada de matérias-primas em geral. Estas questões tornam o investimento em I&D e a investigação de craveira mundial extremamente prementes, na medida em que realçam a necessidade de um mercado único competitivo assente em disposições de flexigurança eficazes no mercado de trabalho e em finanças públicas de alta qualidade.

1.6 Os factores macroeconómicos da oferta e da procura foram focados em profundidade em anteriores pareceres do CESE sobre a governação económica da UE, tal como exposto no preâmbulo, onde o Comité sublinha que as medidas do lado da oferta para melhorar a competitividade devem ser acompanhadas de uma combinação de políticas macroeconómicas que promova os salários, a procura e o emprego. O presente parecer pretende demonstrar que, independentemente dos factores que afectam a procura, há uma correlação significativa entre as medidas reformadoras da oferta constantes da Agenda de Lisboa e o crescimento do PIB.

1.7 O painel de avaliação de Lisboa recentemente publicado referente a 2007 [1] tem no topo da sua lista, por ordem, os seguintes sete países: Dinamarca*, Suécia*, Áustria*, Países Baixos*, Finlândia*, Irlanda* e Reino Unido*, seguidos da Alemanha e da França [2]. Nos novos Estados-Membros, Eslovénia* e Estónia* lideram. Da UE-15, os países na cauda do

[1] Centro para a Reforma Europeia: Oitavo painel de avaliação de Lisboa — A Europa está pronta para enfrentar uma tempestade económica? [*Centre for European Reform: The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm*], Fevereiro de 2008.

[2] Os Estados-Membros assinalados com um asterisco (*) fazem parte da lista de referência dos países com melhor desempenho, como explicado no ponto 4.9.

pelotão são a Espanha, a Grécia, Portugal e Itália. De todos, os Países Baixos, a Áustria e a Estónia foram distinguidos pela aplicação mais eficaz da Estratégia de Lisboa. Grécia e Itália foram considerados como os países menos eficazes. De que modo a liderança na aplicação do programa de Lisboa afecta a produtividade e o emprego?

1.8 Apesar de haver muitos outros factores relevantes, a conclusão a extrair da análise do presente parecer é que há, na verdade, uma correlação entre a aplicação de Lisboa e os progressos no crescimento do emprego e o PIB *per capita*. Em geral, o inverso também é verdade, com os países que falham a aplicação das reformas de Lisboa a terem tendência para apresentar um desempenho mais baixo. Com base nesta conclusão, o CESE encoraja os Estados-Membros a aplicarem plenamente o programa de Lisboa, o mais rapidamente possível.

1.9 A importância de cada elemento do programa tem de ser realçada. O Comité gostaria particularmente de ver um maior investimento no conhecimento, na educação e na I&D. Não há quaisquer dúvidas quanto ao facto de que a concorrência estimula a inovação, pelo que as economias da UE têm de enfrentar a concorrência para fazerem face aos desafios da globalização. A reafectação dos factores de produção das indústrias e sectores em queda para as indústrias e sectores emergentes e a prosperar é necessária para maximizar a produtividade das economias dos Estados-Membros. Isto implica, por seu turno, que o Estado-Membro invista recursos na flexigurança. Por fim, é cristalino que o desempenho económico dos Estados-Membros depende grandemente da boa gestão das finanças públicas.

1.10 No parecer enviado pelo CESE ao Conselho de Lisboa de Março de 2000 ([3]), o Comité afirmava que: «*O CES está convicto de que a Europa possui a capacidade de inovação, a criatividade, o conhecimento e a iniciativa necessários para ser bem-sucedida no novo paradigma [ou seja, a sociedade da informação]. Importa, porém, desencadear esse potencial. Os entraves devem ser substituídos por oportunidades e as punições por incentivos. A última década assistiu à liberalização das indústrias europeias; neste momento há que libertar as energias das cidadãs e dos cidadãos europeus.*» Em 2008, ainda resta muito por fazer, mas a Agenda de Lisboa é o caminho a seguir.

2. **Preâmbulo**

2.1 Este parecer é o mais recente de um conjunto de pareceres elaborados pelo CESE que focam aspectos da governação económica na UE. Foi preparado como resposta à comunicação da Comissão COM(2007) 721 intitulada «A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa». O anterior parecer desta série, datado de Setembro de 2007, denominava-se «A Economia da UE: Balanço de 2006 — Reforço da zona do euro — Principais prioridades políticas».

2.2 No presente parecer, o CESE procurou estabelecer uma correlação entre o crescimento do emprego nos Estados-Membros e o PIB *per capita* e as várias recomendações políticas constantes da comunicação da Comissão. A este respeito, afasta-se bastante das conclusões do precedente parecer sobre o Balanço de 2006 que apresentava a situação socioeconómica nacional e os divergentes objectivos políticos subjacentes à acção dos Estados-Membros.

2.3 Em pareceres anteriores de Outubro de 2006 ([4]) e de Fevereiro de 2006 ([5]), o CESE focou as Orientações Gerais da Política Económica (OGPE) para 2005-2008, tendo emitido parecer sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» em Março de 2004 ([6]). Tendo tido conhecimento da recomendação da Comissão para as OGPE para o período de 2008-2010, o CESE nota que estas não sofreram qualquer alteração em relação às de 2005-2008. À luz do trabalho precedente sobre as OGPE, o CESE decidiu utilizar a Análise da Economia da UE em 2007 como base para o presente parecer.

2.4 Em Outubro de 2006, o CESE examinou as regras que afectam os objectivos globais em matéria de estabilidade dos preços, de crescimento e de emprego. Este parecer centra-se mais nas políticas do que nas regras. Em Fevereiro de 2006, o CESE publicou o seu parecer sobre as OGPE para 2005-2008. Apesar de extremamente abrangente, esse parecer subscrevia, de modo geral, a mesma agenda política para o crescimento do emprego e a produtividade que está na base do presente parecer. Em ambos os pareceres, o CESE teve em conta os factores económicos que afectam a procura. Neste parecer, o Comité foca as propostas da Comissão para se proceder a uma reforma da oferta.

2.5 Não obstante, o Comité realça que as medidas do lado da oferta para melhorar a competitividade devem ser acompanhadas de uma combinação de políticas macroeconómicas que promova os salários, a procura e o emprego. O Comité focou esta questão de uma combinação de políticas adequada no seu parecer de Março de 2004 que ainda é de actualidade.

2.6 O documento da Comissão «European Economy» N.º 8/2007 engloba a comunicação «Alargar a fronteira da produtividade na Europa», mais quatro capítulos num total de 149 páginas:

1 Tendências da produtividade na Europa — Finalmente uma nova página?

2 Avaliação da produtividade ao nível industrial

([3]) Parecer do Comité Económico e Social sobre «Emprego, Reforma Económica e Coesão Social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento (Cimeira de Lisboa — Março de 2000)», JO C 117 de 26.4.2000, p. 62, ponto 2.16.

([4]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas e a Governação Económica — Premissas para uma maior coordenação das políticas económicas da UE», JO C 324 de 30.12.2006, p. 49.

([5]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Orientações Gerais da Política Económica (2005-2008)», JO C 88 de 11.4.2006, p. 76.

([6]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais da política económica (2003-2005)», JO C 80 de 30.3.2004, p. 120.

3 Haverá um compromisso entre produtividade e emprego?

4 Políticas para uma maior produtividade — Outra perspectiva

O Comité lamenta que as recomendações da Comissão para promover a competitividade se limitem à oferta.

Este parecer avalia as políticas evocadas no capítulo 4.

3. **Síntese da comunicação da Comissão**

3.1 A análise de 2007 tem o seu ponto de partida no facto de que apesar de a União Europeia ser uma das economias mais avançadas e produtivas do mundo, continua a existir uma acentuada discrepância entre o nível de vida, medido pelo PIB, da União Europeia e o da economia mais avançada do mundo, os Estados Unidos. Esta situação explica-se por divergências no desenvolvimento da produtividade em vários sectores industriais e Estados-Membros.

3.2 Ao adoptar a Estratégia de Lisboa em 2000, a UE atribuiu grande importância ao aumento da sua produtividade e à obtenção de um crescimento sustentado do emprego. Os principais elementos desta estratégia eram o desenvolvimento do conhecimento, o reforço das forças competitivas e o aumento da flexibilidade.

3.3 O desenvolvimento do conhecimento exige mais e melhor investimento em I&D e em capital humano. A eficácia e a relação custo/eficiência do sector educativo devem ser asseguradas na União Europeia.

3.4 O reforço da concorrência é fundamental tanto para o nível como para a taxa de crescimento da produtividade. A investigação empírica confirma que a abertura dos mercados à concorrência tem um efeito positivo na produtividade, no crescimento e também no emprego.

3.5 O aumento da flexibilidade é necessário para ajustar correctamente as estruturas de produção com vista a uma maior especialização e diversificação para novas áreas com vantagens comparativas relativas. Nos últimos anos, os Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a mobilidade das empresas e da mão-de-obra, mas há que empreender outras iniciativas de maior alcance.

3.6 Daqui se conclui que é necessário alterar as mentalidades. Algumas políticas-chave podem dar um importante contributo se visarem:

— promover níveis mais elevados de investimento em I&D;

— desenvolver institutos de investigação e estabelecimentos de ensino de craveira mundial que trabalhem em estreita parceria com a indústria;

— realizar um mercado único plenamente funcional, aberto e competitivo;

— promover uma abordagem integrada para aumentar a segurança e a flexibilidade no mercado do trabalho (o CESE recorda que esta abordagem deve ser negociada pelos parceiros sociais);

— melhorar a qualidade das finanças públicas.

3.7 Muitas das crenças generalizadas foram abaladas: não são só os grandes países e as grandes empresas que podem ser líderes tecnológicos, o comércio não é o principal vector da difusão tecnológica, os pequenos países podem liderar em domínios especializados, as pequenas empresas introduzem frequentemente novas tecnologias inovadoras, a mobilidade internacional dos trabalhadores e do capital financeiro são o principal veículo de difusão tecnológica.

3.8 Assiste-se actualmente a um amplo consenso sobre os factores que entravam o crescimento da produtividade e as medidas necessárias para o acelerar. As restrições referentes aos mercados do trabalho e dos produtos, a falta de abertura ao investimento directo estrangeiro e os entraves ao acesso ou à criação de novas tecnologias e à sua difusão são alguns dos principais impedimentos ao crescimento da produtividade durante longos períodos de tempo.

3.9 Uma vez que a obtenção de ganhos de produtividade é influenciada pela saída do mercado das entidades menos produtivas, as políticas que promovem a reafectação dos recursos revestem-se de grande importância. Se os ganhos de produtividade conduzem a rendimentos mais elevados, é razoável conjecturar que a procura dos consumidores vai transferir-se para os serviços. Apesar de muitos sectores dos serviços terem um alto valor acrescentado e elevada produtividade, a economia pode assim também suportar a criação de novos postos de trabalho em sectores com níveis de produtividade genuinamente baixos.

4. **Produtividade e emprego**

4.1 Não é só a Agenda de Lisboa que afecta o PIB *per capita*. O PIB está dependente de factores como o desenvolvimento dos mercados emergentes, da Europa de leste e da Rússia, as tendências dos mercados e dos preços da energia e dos produtos de base, as mudanças tecnológicas e a globalização em geral. A procura interna é influenciada pelos níveis dos salários e do emprego, bem como pelo poder de compra. O controlo da procura é, em grande medida, uma função da política monetária e fiscal, ao passo que o crédito para alimentar a procura tanto do consumidor como das empresas depende, fundamentalmente, dos bancos centrais. Enquanto os mercados financeiros permanecerem em crise, o crédito disponível será possivelmente limitado, a procura sofrerá e o PIB será afectado.

4.2 Os factores macroeconómicos foram focados em profundidade em anteriores pareceres do CESE sobre a governação económica da UE, tal como exposto no preâmbulo. O presente parecer pretende demonstrar que, independentemente dos factores que afectam a procura, há uma correlação significativa entre as medidas reformadoras da oferta constantes da Agenda de Lisboa e o crescimento do PIB.

4.3 No quadro 1, podemos encontrar os dados referentes ao PIB *per capita* relativo. Foram seleccionados dois períodos de tempo: 1999, o ano de introdução do euro e 2007. Para os novos Estados-Membros, este período abrange a sua adesão à UE. Durante o período seleccionado, os EUA desceram de 161,8 % para 150,9 % em relação à UE-27. Não obstante, os Estados-Membros ditos antigos não foram capazes de tirar proveito deste declínio relativo nos EUA, tendo a UE-15 caído de 115,3 % para 111,7 %, com a zona do euro a cair de 114,5 % para 109,8 % em relação à UE-27.

4.4 À luz desta informação sobre o PIB, o que nos revelam as estatísticas sobre o emprego? O quadro 2 dá-nos a informação referente ao emprego para os anos de 1998 (ano em que se iniciaram as primeiras negociações de adesão com os novos Estados-Membros) e 2006 (últimos dados disponíveis). Os dados sobre o desemprego cobrem o período até 2007. O emprego nos EUA regrediu de 73,8 % para 72 % da população activa durante este período, tendo o desemprego subido de 4,5 % para 4,6 %. Simultaneamente, a zona do euro começou a recuperar com o emprego a subir de 59,2 % para 64,8 % e o desemprego a cair de 10,1 % para 7,4 %. Os dados para a UE-15 são ligeiramente superiores aos da zona do euro, sendo ligeiramente inferiores para a UE-25.

4.5 O painel de avaliação de Lisboa recentemente publicado referente a 2007 tem no topo da sua lista os seguintes sete países: Dinamarca*, Suécia*, Áustria*, Países Baixos*, Finlândia*, Irlanda* e Reino Unido*, seguidos da Alemanha e da França. Nos novos Estados-Membros, Eslovénia* e Estónia* lideram. Da UE-15, os países na cauda do pelotão são a Espanha, a Grécia, Portugal e Itália. De todos, os Países Baixos, a Áustria e a Estónia foram distinguidos pela aplicação mais eficaz da Estratégia de Lisboa. Grécia e Itália foram considerados como os países menos eficazes. De que modo a liderança na aplicação do programa de Lisboa afecta a produtividade e o emprego?

4.6 Em termos de PIB *per capita* relativo, o Luxemburgo e a Noruega estão à frente dos Estados Unidos da América. A 20 % dos EUA está a Irlanda* (notável), os Países Baixos*, a Áustria*, a Suécia*, a Dinamarca*, a Bélgica e (por pouco) o Reino Unido* e a Finlândia*. Fora da UE, a Islândia, a Suíça e o Japão estão todos dentro dos 20 % dos EUA. Nos novos Estados-Membros, Chipre e Eslovénia* são os mais próximos da média da UE-27, tendo a Estónia* realizado os progressos mais notáveis, seguida da Letónia, Lituânia, Hungria e Eslováquia.

4.7 No âmbito do emprego, é possível estabelecer vários paralelismos com a situação do PIB. O emprego nos Estados Unidos situa-se pouco acima dos 70 % da população activa. No quadro, todos os países que não pertencem à UE, incluindo o Japão, e os três países que não pertencem à zona do euro (Dinamarca*, Suécia* e Reino Unido*) têm níveis de emprego superiores a 70 %. Na zona do euro, apenas os Países Baixos* e a Áustria* estão acima dos 70 %, situando-se a Irlanda* e a Finlândia* muito perto. Dos novos Estados-Membros, Chipre e Estónia* lideram com um total próximo dos 70 %.

4.8 O desemprego norte-americano é de 4,6 %. A Irlanda*, os Países Baixos*, a Áustria*, a Dinamarca*, Chipre e Lituânia apresentam um resultado melhor do que o dos EUA, tal como a Noruega. O Luxemburgo, o Reino Unido*, a República Checa, a Estónia* e a Eslovénia* estão a menos de um ponto dos EUA. A Suécia*, a Letónia e Malta estão a menos de dois pontos dos Estados Unidos.

4.9 Do exposto, torna-se claro que deveríamos examinar as políticas e as tendências dos países que lideram o painel de avaliação de Lisboa, nomeadamente a Dinamarca*, a Suécia*, a Áustria*, os Países Baixos*, a Finlândia*, a Irlanda* e o Reino Unido*, assim como os países que estão na frente dos novos Estados-Membros como a Estónia* e a Eslovénia*. Para efeitos do presente parecer, estes países passarão a constituir a «lista de referência» e estão assinalados com um asterisco (*). Vamos examinar em que medida as políticas referentes ao conhecimento, à concorrência, à inovação e às finanças públicas contribuíram para o êxito relativo destes países. Por oposição, as políticas da Espanha, Grécia, Portugal e Itália serão acompanhadas enquanto «grupo de controlo». Além disso, as iniciativas políticas nas poderosas economias alemã e francesa continuam a ser extremamente importantes para a UE. Ambos os países se caracterizam por um meio político polarizado que dificulta as reformas, embora, em certa medida, os resultados estejam agora a surgir.

5. **Investimento no conhecimento**

5.1 O programa da OCDE para avaliação internacional dos estudantes denomina-se PISA. O quadro 3 é um composto feito a partir do inquérito de 2006 sobre as competências de leitura, matemática e ciências de jovens com 15 anos de idade na OCDE e em outros países.

5.2 Para além da Coreia, Japão e Suíça, os países com a nota máxima de «A» em todas as áreas são a Finlândia* (vencedor de longe), os Países Baixos*, a Bélgica e a Estónia*. Os países com dois «A» são a República Checa, a Áustria*, a Eslovénia* e a Irlanda*. Com um «A» temos a seguir a Dinamarca*, a Suécia*, o Reino Unido*, a Alemanha e a Polónia. A Alemanha e o Reino Unido obtiveram o seu «A» na área das ciências. O Reino Unido* apresenta a terceira competência mais elevada em ciências com nível 6, atrás da Eslovénia* e da Finlândia*. Todos os países da lista de referência têm notas «A». Os países do grupo de controlo estão agrupados na cauda da tabela juntamente com os EUA.

5.3 Dada a correlação significativa entre o desempenho do sistema de ensino e o desempenho das economias dos Estados-Membros, o CESE considera que a Comissão vai indubitavelmente no bom caminho ao tornar a qualidade da educação uma política emblemática da UE.

5.4 A Universidade Jiao Tong de Xangai desenvolveu uma metodologia para classificar as universidades. Há outras metodologias, mas a desta universidade está mais em linha com a ênfase da UE na ciência e investigação.

5.5 O desempenho do sistema escolar norte-americano avaliado de acordo com o método PISA é relativamente medíocre. É no ensino superior que os EUA conservam a sua vantagem competitiva. O quadro 4 foi retirado das classificações produzidas pela Universidade Jiao Tong. Há 17 universidades americanas entre as vinte melhores, duas britânicas e uma japonesa. Com dez entradas nas cem melhores, o Reino Unido é um dos países que consta da lista de referência. O Japão (seis entradas), o Canadá (quatro), a Austrália (duas), a Suíça (três), a Noruega (uma) e Israel (uma) são os países não-UE que também constam desta classificação. Cinco dos países da lista de referência surgem entre as cem melhores: o Reino Unido*, os Países Baixos* (duas), a Dinamarca* (uma), a Suécia* (quatro) e a Finlândia* (uma). Nenhum dos países do grupo de controlo é enumerado. Chegou o momento de Bolonha, Salamanca e Coimbra voltarem a ganhar o seu esplendor de outrora. Há ainda seis entradas para a Alemanha e quatro para a França.

5.6 Para além do Reino Unido, apenas seis Estados-Membros estão representados na classificação das cem melhores universidades. Logo, vinte países da UE não figuram na mesma. A política da Comissão parece vir colmatar esta lacuna com a criação do Instituto Europeu de Tecnologia. Não obstante o apoio do CESE a este projecto, é difícil compreender como é que vai desenvolver-se sem prejudicar a presença da UE na classificação das cem melhores universidades. Uma estratégia alternativa seria rever as políticas dos Estados-Membros para o desenvolvimento das suas principais universidades. O maior requisito é o estabelecimento de uma parceria mais estreita entre as universidades e a indústria no sentido de desenvolver os conhecimentos e as competências necessárias para tirar proveito da tecnologia e da ciência do século XXI para criação de emprego e de riqueza.

5.7 Um outro indicador do ensino universitário dos Estados-Membros prende-se com os dados do Eurostat sobre o número de licenciados em ciências e tecnologias por mil habitantes na faixa etária dos 20 aos 29 anos. Nos EUA esse número é de 10,6 %. Os Estados-Membros a um ponto percentual dos EUA são a Bélgica, a Alemanha, a Grécia, a Itália, a Letónia, a Áustria*, a Polónia, a Roménia, a Eslovénia* e a Eslováquia. Os Estados-Membros claramente acima são a Dinamarca* (14,7), a Irlanda* (24,5), a França (22,5), a Lituânia (18,9), a Finlândia* (17,7), a Suécia* (14,4) e o Reino Unido* (18,4). Os países assinalados com um asterisco (*) pertencem à lista de referência. A Itália e a Grécia são os únicos países do grupo de controlo que entram nesta classificação. O aumento do número de licenciados em ciências e tecnologias deve ser uma prioridade dos sistemas de ensino secundário e superior dos Estados-Membros.

5.8 Um dos objectivos do projecto de Lisboa é aumentar a despesa comunitária em matéria de I&D para 3 % do PIB. Dois por cento destes deverão provir do sector privado. Dois dos países da lista de referência, a Suécia* e a Finlândia*, gastam mais de 3 %. A estes junta-se a Dinamarca* e a Áustria* que consagram entre 2 % a 3 %, tal como a Alemanha e a França. Os países que dedicam entre 1 a 2 % são a Bélgica, a República Checa, a Estónia*, a Irlanda*, os Países Baixos*, a Eslovénia*, a Espanha e o Reino Unido*, figurando a maior parte destes na lista de referência. Todos os outros Estados-Membros consagram menos de 1 %, excepto a Hungria e a Itália com exactamente um por cento, constando a Itália e a Espanha do grupo de controlo. Para colmatar este fosso, é razoável esperar que os governos contribuam com 1 % do PIB para I&D. Idealmente, esta soma seria canalizada para as universidades e institutos de investigação para ajudar a criar uma reputação e presença na comunidade científica mundial. De momento, os governos da UE-15 consagram entre 0,30 % a 0,40 %, enquanto os governos dos novos Estados-Membros gastam 0,50 % a 0,60 %. Pode-se e deve-se fazer mais, quanto mais não seja para desenvolver a tecnologia necessária para combater as alterações climáticas e a poluição.

5.9 Quanto à redução da carga fiscal para o sector privado de I&D, o CESE já enviou à Comissão o seu parecer na matéria ([7]). Na opinião do CESE, todos os Estados-Membros devem adoptar boas práticas e introduzir incentivos fiscais para encorajar um maior investimento em I&D por parte do sector privado, especialmente pelas PME.

5.10 Há uma relação circular entre educação, investigação, inovação, conhecimento tecnológico e tendências de emprego. Num círculo virtuoso, o conhecimento e as competências nacionais atraem investimento interno, transferência de conhecimento e imigração. Sem esta base, as pessoas qualificadas sentem-se tentadas a procurar um ambiente de conhecimento onde as suas competências sejam valorizadas, o que pode conduzir a um círculo vicioso de emigração e a uma «fuga de cérebros».

5.11 As conclusões políticas em matéria de investigação e educação são que muitos Estados-Membros têm de examinar os seus sistemas de ensino secundário e superior e os governos têm de aumentar a despesa em I&D. Há uma correlação clara entre a eficácia das políticas e o emprego e a produtividade, tal como foi demonstrado pelos resultados da lista de referência e do grupo de controlo.

6. **Concorrência e inovação**

6.1 A comunicação da Comissão enuncia três políticas para promover a concorrência, nomeadamente a liberalização e a regulamentação das indústrias de rede, uma política de concorrência e ganhos motivados pelos efeitos positivos do mercado interno.

6.2 Os benefícios do mercado interno são o estímulo da inovação que resulta da exposição das empresas à concorrência externa, as economias de escala na produção, distribuição e comercialização disponíveis num mercado mais vasto e as transferências de tecnologias que decorrem da abertura ao investimento externo.

6.3 Os Estados-Membros da UE não atraem de forma uniforme investimento directo estrangeiro (IDE), nem estão abertos da mesma maneira ao mesmo. Em termos de transferência de tecnologias, métodos de gestão, presença no mercado e investimento de capital, isto prejudica os Estados-Membros que não beneficiaram de IDE. A informação da Ernst & Young sobre IDE revela que no período de 1997-2006, os dez principais beneficiários de IDE por número de projectos foram:

Reino Unido	5539	França	3867
Alemanha	1818	Espanha	1315
Bélgica	1190	Polónia	1046
Hungria	1026	Irlanda	884
República Checa	849	Rússia	843

([7]) Ver parecer do CESE sobre «Para uma utilização mais eficaz dos incentivos fiscais em favor da investigação e do desenvolvimento (I&D)», JO C 10 de 15.1.2008, p. 83.

6.4 O IDE tem tido uma importância enorme para o crescimento económico dos novos Estados-Membros. Com a concorrência proveniente de países de todo o mundo, incluindo a Índia e a China, para atrair IDE a aumentar, os novos Estados-Membros vão ter de se voltar para a economia do conhecimento para assegurarem o crescimento e o emprego. Os países asiáticos têm resultados notáveis nos testes de competências PISA e centenas de milhares de diplomados com licenciaturas e mestrados em ciências e tecnologias estão a sair das suas universidades.

6.5 A liberalização e regulamentação das indústrias de rede tem um potencial enorme para reduzir os custos e melhorar a produtividade de toda a economia. Há três fases nesta política. Primeiro vem a privatização, seguida da regulamentação que permite a novos participantes no mercado desafiar os operadores históricos e, por fim, uma separação da propriedade entre redes e redes de serviços. No seu «Relatório sobre os progressos realizados na criação do mercado interno do gás e da electricidade» ([8]), a Comissão considerou a mudança de fornecedor por parte dos clientes como um indicador de concorrência eficaz. O seguinte quadro ilustra a situação:

Percentagem de clientes que mudam			
		Electricidade	Gás
Alemanha	Grandes empresas	41	(*)
	PME	7	*
	Agregados domésticos	5	*
França	Grandes empresas	15	14
	Agregados domésticos	0	0
Espanha	Grandes empresas	25	60
	PME	22	60
	Agregados domésticos	19	2
Reino Unido	Grandes empresas	50 +	85 +
	PME	50 +	75 +
	Agregados domésticos	48	47

(*) *Não há dados sobre a Alemanha referentes ao mercado do gás.*

A concorrência é, regra geral, mais aguerrida em alguns dos países da lista de referência, muito embora Itália e Espanha também tenham feito alguns progressos.

([8]) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório sobre os progressos realizados na criação do mercado interno do gás e da electricidade, COM(2005) 568 final de 15.11.2005.

6.6 A implementação da política de concorrência pretende favorecer a eficiência e a produtividade, com benefício para o consumidor. Esta política está perfeitamente em conformidade com o equilíbrio que o CESE procura manter entre os interesses dos círculos que o compõem.

6.7 A comunicação conclui que a concorrência é fundamental tanto para o nível como para a taxa de crescimento da produtividade. É interessante constatar que as economias da lista de referência são as mais abertas da UE e têm a produtividade mais elevada, os níveis de emprego mais altos e a maior capacidade de absorção de trabalhadores migrantes. É um erro que os governos dos Estados-Membros tentem impor barreiras à volta das suas economias por receio da concorrência.

7. **Políticas de reafectação**

7.1 A Comissão entende por reafectação a redistribuição dos factores de produção das indústrias e sectores em queda para as indústrias e sectores emergentes e a prosperar.

7.2 A tese central da comunicação é que quanto maior for o crescimento económico provocado pela expansão da fronteira tecnológica, mais a economia será exposta a mudanças estruturais. Há novos sectores de tecnologia de ponta que podem ganhar posição no mercado à custa de sectores em recuo. Novas empresas podem vir a tornar-se actores importantes e empresas bem estabelecidas podem ver-se forçadas a adaptar-se ou a desaparecer.

7.3 Uma vez que a economia será de qualquer dos modos exposta a mudanças estruturais, a capacidade de ajustamento da economia é fundamental para assegurar que se retire o máximo benefício da mudança tecnológica e da mobilidade do conhecimento. Contudo, a Comissão pensa que os Estados-Membros têm uma capacidade limitada de fazer os ajustamentos necessários devido à reduzida flexibilidade permitida pelas instituições do mercado de trabalho e pelas regulamentações na matéria.

7.4 A comunicação propõe quatro medidas políticas fundamentais para melhorar a reafectação de recursos: facilitar a entrada no mercado, reduzir os encargos administrativos, a regulamentação do mercado de trabalho e a integração do mercado financeiro.

7.5 As políticas para facilitar a entrada no mercado focam questões sobre as quais o CESE já se pronunciou em parecer, nomeadamente a redução dos encargos administrativos associados à criação de uma empresa, uma série de mecanismos de apoio para as novas PME e alterações na lei que rege as falências. O acesso ao financiamento e uma política de concorrência que assegure mercados competitivos são elementos importantes de qualquer estratégia de reafectação mediante criação de novas empresas.

7.6 Apesar de tanto as grandes como as pequenas empresas terem de fazer face aos custos administrativos, o ónus é maior para as últimas dada a sua dimensão mais reduzida. A redução do ónus administrativo é um dos cinco mais importantes objectivos da agenda comunitária, mas tal como o reconhece a comunicação, a redução da regulamentação e dos custos administrativos é difícil, pois a maior parte das medidas foi introduzida por razões específicas. Servem para corrigir deficiências do mercado, para proteger os operadores ou facultam informação aos decisores políticos ([9]). Muitos círculos da sociedade da UE podem argumentar que a protecção social conferida por estas regulamentações é um elemento-chave do acervo comunitário. Não obstante, o impacto cumulativo destas regulamentações impõe custos económicos substanciais.

7.7 A *Task Force* para Legislar Melhor com sede no Reino Unido, corroborada por um trabalho realizado pelo Gabinete Central de Planeamento neerlandês, aponta para que os custos sejam de 3 a 4 % do PIB ([10]). Estima-se que uma redução de 25 % dos encargos administrativos na UE poderia, num primeiro momento, traduzir-se num crescimento de 1 % do PIB real. O impacto a longo prazo seria ainda maior. A redução deste encargo é extremamente conveniente, mas nada indica que a presente iniciativa venha a produzir efeitos. Uma vez que a nível institucional a UE se preocupa com a possibilidade de existirem deficiências no mercado, tais melhorias dificilmente podem ser alcançadas. Além disso, não é provável que o CESE apoie qualquer redução significativa dos encargos administrativos, dada a sua preocupação em providenciar todo o tipo de protecção aos operadores do mercado.

7.8 As estruturas do mercado de trabalho têm um grande impacto na reafectação do trabalho. O impacto das reformas do mercado na produtividade e no emprego é maior quando os mercados de trabalho são flexíveis. Apesar de não haver estudos fiáveis sobre a flexibilidade do mercado de trabalho, os níveis de emprego dos países constantes da lista de referência são certamente uma forma de medir a capacidade de a sua legislação laboral de aceitar a mudança.

7.9 A legislação em matéria de protecção do emprego é compreensivelmente um tema controverso na UE. Em vez de alterar a protecção conferida por contratos por tempo indeterminado, muitos Estados-Membros introduziram, paralelamente, os contratos a termo certo. Foram estes contratos que contribuíram em grande parte para o aumento do emprego acima referido no ponto 4. Apesar de os dados não providenciarem a medida de equivalentes a tempo inteiro exacta, o nível de crescimento do emprego é encorajador e o desemprego estrutural está a diminuir.

7.10 É obviamente necessário atenuar os desequilíbrios causados pelas regulamentações laborais quando estas são suficientemente flexíveis para optimizar a reafectação. Insta-se, portanto, com os Estados-Membros para que introduzam paralelamente políticas de acompanhamento. A flexigurança é imperativa neste processo. Há que disponibilizar recursos para que a aprendizagem ao longo da vida possa reforçar a capacidade de adaptação e a empregabilidade, os sistemas de segurança social possam incentivar a participação no mercado de trabalho e facilitar a reafectação e as políticas do mercado de trabalho devem ajudar as pessoas a enfrentar a mudança e o desemprego decorrente da transição para um novo emprego seguro. Estas políticas são indispensáveis quando se afrouxa a protecção do emprego.

7.11 A integração do mercado financeiro é a última das políticas de reafectação. Em geral, o grau de fragmentação do sistema financeiro na UE pode ser considerado como um entrave à produtividade e emprego, em particular para o arranque de empresas. Estas lacunas estão a ser tratadas pelas directivas sobre os serviços financeiros. A par do presente parecer, o CESE está a elaborar um parecer sobre os investimentos transfronteiras dos fundos de capital de risco ([11]). O papel de um sistema financeiro eficiente na mudança estrutural é mais evidente no âmbito do financiamento às empresas em fase de arranque.

8. **Melhorar as finanças públicas**

8.1 O quadro 5 apresenta informação do Eurostat sobre as finanças dos Estados-Membros. Com 68,8 % do PIB, a média da dívida pública na zona do euro 12 ultrapassa tanto o objectivo de convergência da União Económica e Monetária de 60 %, como a média da UE-15 (63,0 %) e da UE-25 (61,9 %). Em geral, a dívida pública dos países da lista de referência situa-se abaixo dos 50 % do PIB e, em muitos casos, está significativamente abaixo. A Áustria* (61,7 %) constitui a excepção. Além disso, os países da lista de referência diminuíram a sua dívida pública durante o período de 1999 a 2006. A redução na Irlanda*, Países Baixos* e Suécia* foi particularmente notória. Do grupo de controlo, apenas a Espanha tem uma dívida pública inferior a 50 % do PIB, no seguimento de uma forte redução durante este período. A Itália (106,8 %) e a Grécia (95,3 %) estão na cauda do pelotão.

8.2 Na UE-15, os seguintes países registaram uma evolução positiva do equilíbrio orçamental: Bélgica, Irlanda*, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos*, Finlândia*, Dinamarca* e Suécia*. Os restantes países apresentam equilíbrios negativos inferiores a 3 %, excepto a Itália (-4,4 %) e Portugal (-3,9 %). Nos novos Estados-Membros, a Bulgária e a Estónia* registaram uma evolução positiva do equilíbrio orçamental, sendo esta negativa em mais de 3 % na Hungria, Polónia e Eslováquia. Com uma evolução negativa de apenas 1,2 %, Chipre e Eslovénia* destacam-se de todos os outros. Com -2,7 %, o Reino Unido é o único dos países da lista de referência que parece não ir pelo bom caminho, não tendo conseguido equilibrar o seu orçamento em anos de actividade económica favorável, pelo que a sua posição no grupo da frente está actualmente em risco. No grupo de controlo, os níveis de desempenho espanhóis brilham, enquanto que Itália e Portugal confirmam a sua classificação geralmente baixa na tabela.

([9]) «*Moving Europe's productivity frontier — The EU economy: 2007 review*», Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, p. 136 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10130_en.pdf — não existe versão portuguesa desta publicação).

([10]) «*Moving Europe's productivity frontier — The EU economy: 2007 review*», Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, p. 137 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10130_en.pdf — não existe versão portuguesa desta publicação).

([11]) «Remover os obstáculos aos investimentos transfronteiras dos fundos de capital de risco» (INT/404).

8.3 Nos seus pareceres anuais sobre a economia da UE, o CESE tem pugnado por finanças públicas sólidas. Os dados relativos dos países na lista de referência e do grupo de controlo revelam que as finanças públicas são um elemento importante do desempenho em matéria de emprego e produtividade nos Estados-Membros.

8.4 Ao examinar o desempenho relativo da lista de referência e do grupo de controlo, levanta-se a questão do impacto da tributação. O relatório do Eurostat sobre a tributação na UE revela que a taxa média de imposição em termos de percentagem do PIB na UE-27 era de 39,6 %, o que constitui cerca de treze pontos percentuais acima das taxas dos EUA e do Japão. De todos os países da OCDE que não pertencem à UE, só a Nova Zelândia tem uma taxa efectiva de imposição superior a 35 %. Depois de uma tentativa pelos Estados-Membros de reduzir a carga fiscal, a tendência inverteu-se e a taxa média de imposição voltou agora ao nível de 1995.

8.5 Em termos de carga fiscal, Suécia*, Dinamarca* e Finlândia* estão no top 5, acompanhadas da Bélgica e da França. Seguem-se a Áustria* e a Eslovénia*, juntamente com a Itália. Os Países Baixos* e o Reino Unido* estão na 12.ª e 13.ª posição respectivamente. Apenas a Estónia* (22.º lugar) e a Irlanda* (23.º) têm um nível de imposição significativamente baixo. No grupo de controlo, a carga fiscal em Itália é inferior ou igual a cinco dos países da lista de referência. Espanha, Portugal e Grécia têm cargas fiscais inferiores a todos os países da lista de referência, excepto a Irlanda e a Estónia. À primeira vista, não há quaisquer indícios de que os países do grupo de controlo tenham uma carga fiscal excessiva.

8.6 A UE está sujeita a uma tributação mais forte do que regiões concorrentes. Os regimes fiscais de determinados Estados-Membros são grandemente influenciados pelos montantes despendidos na protecção social. Se adoptarmos uma visão meramente comunitária, é difícil defender reduções fiscais quando as principais economias da UE têm as taxas de tributação mais elevadas. Contudo, numa perspectiva global, as regiões concorrentes têm níveis de tributação inferiores, sendo provável que tal contribua para os seus elevados níveis de inovação e de empreendedorismo.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

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 — A aplicação de medidas antiabuso na área da tributação directa na UE e em relação a países terceiros

COM(2007) 785 final

(2009/C 77/29)

Em 10 de Dezembro de 2007, 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:

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — A aplicação de medidas antiabuso na área da tributação directa na UE e em relação a países terceiros

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 14 de Julho de 2008, tendo sido relator Umberto BURANI.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O documento da Comissão pretende lançar as bases para um debate entre os Estados-Membros sobre a tributação directa de operações transfronteiras. Propõe, concretamente, que se procure explorar a possibilidade de soluções «coordenadas» na aplicação das medidas antiabuso, uma área em que a colaboração entre as várias administrações se afigura deficiente e assenta em soluções adoptadas numa perspectiva puramente nacional.

1.2 O Comité regozija-se com esta iniciativa — que levará provavelmente algum tempo a concretizar-se — sobretudo porque conduzirá, pelo menos teoricamente, à criação de um «corpus iuris» comunitário baseado nos inúmeros acórdãos do Tribunal de Justiça Europeu. A casuística analisada pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE) é suficientemente ampla para servir de ponto de referência às administrações fiscais nacionais que, aliás, nem sempre parecem dispostas a recorrer a ela.

1.3 O ponto de partida é o acordo entre os Estados-Membros sobre aquilo que é considerado «abuso» e, por conseguinte, sobre a diferença entre «evasão fiscal» e «elisão fiscal». O Comité realça a importância dos acórdãos do TJE que estabeleceram que, enquanto na primeira hipótese estamos sem sombra de dúvida perante um crime, no segundo caso já é preciso fazer uma distinção: a elisão constitui uma infracção penal unicamente se recorrer a «expedientes puramente artificiais», ou seja, quando são criadas situações fictícias. Tão pouco se considera ilícita a localização de actividades económicas com a finalidade de aproveitar auxílios estatais concedidos por outros países. Sejam estes compatíveis ou não com o Tratado, estas distorções são combatidas por outros meios, são resolvidas na fonte e sem envolver particulares.

1.4 Um aspecto de particular importância é o da «subcapitalização», ou seja, canalizar financiamentos para subsidiárias (ou filiais) estabelecidas noutro Estado em vez de optar por aumentos do capital. Nesta matéria é elevado o grau de subjectividade das várias administrações e, quando se trata de instituições financeiras, torna-se extremamente difícil emitir um juízo.

1.5 Pondo de parte a casuística, de que se falará mais adiante (ponto 5), o CESE chama a atenção para alguns princípios fundamentais em relação aos quais os Estados-Membros deveriam estar de acordo, adoptando-os talvez desde logo. Em primeiro lugar, é preciso encontrar um equilíbrio entre os interesses do Estado e os do contribuinte, recorrendo sempre o princípio da proporcionalidade no momento de ajuizar sobre os casos de «expedientes puramente artificiais». São, por conseguinte, necessárias regras para distribuir equitativamente o ónus de prova, sobretudo para determinar a forma como as autoridades fiscais obterão provas, sempre no respeito da lei.

1.6 Com efeito, o CESE considera que uma matéria tão multiforme e variada exige dos Estados-Membros boa vontade e espírito de colaboração para se encontrar o equilíbrio entre a protecção das suas finanças, a importância do cidadão e o respeito dos seus direitos. Ao mesmo tempo, considera seu dever insistir no papel desempenhado pelas administrações financeiras no combate não só dos abusos como também, e sobretudo, das construções fictícias (ou porventura reais) que escondem actividades criminosas.

2. **Introdução**

2.1 Conforme anunciou em 2006 ([1]), a Comissão deu início à **coordenação dos sistemas de fiscalidade directa** dos Estados-Membros. O problema coloca-se em termos bastante explícitos: ao aplicar medidas fiscais a actividades transfronteiras dos contribuintes, todas as administrações nacionais têm a obrigação de assegurar ao seu país receitas apropriadas, mas a diversidade dos sistemas pode dar origem a **diferenças de interpretação ou de aplicação** entre as várias administrações. Estas diferenças podem ser aproveitadas pelos contribuintes para se eximirem total ou parcialmente às suas obrigações. Por outro lado, importa evitar que surjam casos de dupla tributação.

([1]) COM(2006) 823 final de 19.12.2006.

2.2 Para prevenir situações desta natureza, a maioria dos Estados-Membros adoptou uma série de «regras antiabuso», umas vezes tão específicas e outras vezes tão gerais que divergem de país para país. Neste caso são possíveis — e é o que acontece na prática — situações de conflito com os contribuintes e, por vezes, entre os próprios Estados-Membros. O TJE, convidado a pronunciar-se em vários casos individuais, emitiu sentenças que, na ausência de legislação comunitária na matéria, constituem um útil guia jurisprudencial. A Comissão serviu-se delas para redigir a comunicação em apreço.

2.3 A comunicação «destina-se […] a apresentar um quadro para discussão suplementar com os Estados-Membros e partes interessadas com vista a explorar a possibilidade de **soluções coordenadas** nesta área». A Comissão considera, com efeito, que é **urgente a necessidade** de atingir um «**equilíbrio adequado entre o interesse público** de combater o abuso e a necessidade de evitar restrições desproporcionadas à actividade transfronteiras na UE». Importa ainda, a seu ver, coordenar melhor as regras antiabuso em relação a países terceiros.

2.4 A Comissão tenciona, neste contexto, desencadear um debate entre os Estados-Membros, e partes interessadas, tendo em vista explorar a possibilidade de soluções partilhadas que permitam uma **coordenação voluntária das regras e dos procedimentos.** Não se fala de «harmonização» — um objectivo muito difícil de alcançar a breve prazo — e muito menos de medidas legislativas, praticamente inviáveis.

3. **Síntese da comunicação da Comissão**

3.1 O documento da Comissão preocupa-se especialmente em definir a **terminologia e o enquadramento da matéria**, tomando por base os acórdãos do TJCE que estabeleceram alguns **princípios fundamentais**. Em primeiro lugar, é definido abuso que «só se verifica […] quando, apesar do cumprimento formal das condições estabelecidas nas regras comunitárias pertinentes, o objectivo das mesmas não é alcançado e há intenção de obter uma vantagem através da criação artificial das condições para a obter» ([2]). Faz-se uma distinção no atinente à elisão fiscal que é definida como *expedientes puramente artificiais cuja finalidade é fugir à alçada* da legislação do Estado-Membro em causa.

3.2 Outro princípio fundamental é que «a necessidade de evitar uma evasão ou fraude fiscal pode constituir uma razão imperiosa de interesse público susceptível de **justificar uma restrição das liberdades fundamentais**». No entanto, a legitimidade de normas restritivas é condicionada pela observância do princípio da **proporcionalidade**, para além do facto de terem que «servir o **objectivo específico de *impedir expedientes puramente artificiais***».

3.3 O TJE adoptou **critérios exactos para definir** o que ***não* é um expediente puramente artificial**: o mero facto de uma subsidiária estar estabelecida noutro Estado-Membro não se enquadra, por si só, nesta definição, mesmo que se prove que as actividades realizadas por um estabelecimento secundário no estrangeiro poderiam ser realizadas pela empresa-mãe. Nem tão pouco é válido o único argumento de que esta empresa foi estabelecida por **considerações de ordem fiscal**: se não houver lugar a abuso, é perfeitamente legítimo tirar partido da fiscalidade mais favorável de outro Estado-Membro. E, por último, a definição também não inclui o facto de a localização de uma subsidiária ter sido decidida para aproveitar os auxílios estatais concedidos por um outro Estado-Membro: as distorções devidas a um auxílio estatal que seja incompatível com o Tratado CE são resolvidas na fonte por outros meios, mas isso não autoriza a adopção de medidas unilaterais para contrariar os seus efeitos lesivos.

3.4 O TJE coloca, contudo, restrições a uma interpretação extensiva destes princípios: estes **não são válidos se houver outro elemento de abuso,** por exemplo o estabelecimento de uma mera «caixa de correio» ou de uma subsidiária «de fachada» ou quando os termos e condições das operações financeiras entre empresas em relação de grupo residentes em Estados-Membros diferentes se desviarem dos que seriam acordados entre partes independentes. Aplica-se, por conseguinte, um critério de **prevalência da substância sobre a forma**.

3.5 A Comissão observa que os critérios supracitados se referem a casos particulares, mas considera que valeria a pena explorar a **aplicação prática desses princípios a tipos diferentes de actividades e de estruturas das empresas**.

3.6 Em matéria de **proporcionalidade**, o TJE admite que os Estados-Membros podem adoptar critérios de «porto seguro» aplicáveis a **situações em que a probabilidade de abuso seja mais elevada**: o estabelecimento de **critérios presuntivos razoáveis** é no interesse tanto da **segurança jurídica** para os contribuintes como da exequibilidade para as administrações fiscais.

3.7 A Comissão chama a atenção para a necessidade de adoptar **critérios de equidade: o ónus de prova** não deve recair unicamente no contribuinte e este deve ter a oportunidade de defender-se sem ser sujeito a restrições administrativas indevidas e com a garantia de que a respectiva avaliação pela administração fiscal possa ser submetida a um **controlo jurisdicional independente**. Além disso, os ajustamentos ao rendimento tributável avaliado em consequência da aplicação das regras antiabuso devem limitar-se ao âmbito que seja atribuível ao expediente puramente artificial. No que se refere a **operações intragrupo**, isso significa adesão ao princípio da independência das sociedades. Este facto não deveria, porém, impedir os Estados-Membros de aplicarem sanções aos contribuintes considerados culpados pelo recurso a **esquemas abusivos para evitar impostos**.

3.8 Um vez estabelecidos os princípios gerais, o documento da Comissão ocupa-se da aplicação das regras na prática. O conteúdo desta parte será retomado no capítulo «considerações na especialidade» (mais adiante).

([2]) Processo Emsland-Stärke n.º C-110/99, pontos 52-53 e processo Halifax n.º C-255/02, pontos 74-75 (nota da Comissão).

4. **Observações na generalidade**

4.1 O CESE considera positiva a iniciativa da Comissão que, em primeiro lugar, se propõe coordenar **regras e procedimentos** sem ceder a tentações de intervenção de cima e opta por uma abordagem realista que tem em conta não só as disposições do Tratado, mas também as sensibilidades dos Estados-Membros e, em segundo lugar, procura **atingir um equilíbrio** adequado entre o «interesse público» (de todos os Estados-Membros) e a «necessidade de evitar restrições desproporcionadas» ao mercado interno.

4.1.1 O CESE, por seu turno, recomenda que se tenha presente a **importância do cidadão/contribuinte.** A coordenação deverá, na devida altura, inspirar-se, em primeira instância, na **equidade** para com os cidadãos, uma regra que parece inspirar as decisões do TJE mas que nem sempre é evidente na prática.

4.2 Parece, aliás, que tanto o TJE como a Comissão partilham a apreensão do CESE: quando se fala no **princípio da proporcionalidade** (ver ponto 3.2 do presente parecer) a adoptar para evitar **normas excessivamente restritivas** no caso de **«expedientes puramente artificiais»** (ver ponto 3.3), é evidente que não se trata de mera teoria. São numerosos os casos de infracção às regras e, provavelmente, nem todos vêm à luz do dia. Mas são também tão ou mais numerosos os casos das subsidiárias estabelecidas no estrangeiro cuja legitimidade é posta em dúvida ou contestada. A aceitação por parte das administrações fiscais dos princípios contidos nos acórdãos do TJE permitiria às empresas operar num ambiente de segurança jurídica, sem excessivas formalidades e sem correrem o risco de dupla tributação.

4.3 É seguramente de partilhar a observação da Comissão (ver ponto 3.5), segundo a qual é demasiado variado o leque de casos lícitos e ilícitos para poderem servir de base aos **princípios de carácter geral** relativamente aos quais conviria explorar a sua aplicação prática a tipos diferentes de actividades e de estruturas das empresas. No entanto, *a análise dos casos individuais à luz dos acórdãos do TJCE* já permitiria às empresas procederem a uma **avaliação preliminar** das probabilidades de verem repudiadas as suas decisões de instalarem subsidiárias no estrangeiro. Isto, obviamente, **se as administrações aceitarem inspirar a sua conduta na jurisprudência do TJCE**, com a possibilidade de adaptá-la a cada caso particular. Graças à abordagem «caso a caso», será possível avaliar com equidade as situações individuais, evitando aplicar soluções gerais inspiradas na prevalência da forma sobre a substância.

4.4 Comportamentos desta natureza, tanto por parte da sociedade como das administrações, permitirá **isolar mais facilmente as «caixas de correio»** ou as subsidiárias «de fachada» (ver ponto 3.4), em que se trata explicitamente de fraude. A avaliação do leque de casos neste sector pode servir de ajuda aos Estados-Membros na adopção de **critérios de segurança** (ver ponto 3.6) **restritivos das liberdades fundamentais**.

4.5 O aspecto invocado pela Comissão relativamente aos **critérios de equidade** (ver ponto 3.7) merece particular atenção. Um princípio do direito natural em matéria penal é a presunção de inocência em que o ónus da prova incumbe à acusação. Embora o direito fiscal nem sempre se inspire nestas regras, é indubitável que os eventuais comportamentos abusivos por parte das administrações seriam uma carga tanto para as empresas como para os particulares.

4.5.1 O CESE concorda com a recomendação de **adoptar normas para distribuir equitativamente o ónus de prova:** o respeito das liberdades fundamentais e a presunção de inocência devem estar na base das relações das administrações ficais com os contribuintes. É, portanto, indispensável uma **regulamentação** que estabeleça as formas de **obtenção de provas por parte das autoridades fiscais** e os limites da sua autonomia em presença de delitos passíveis de acção penal, como no caso de elisão fiscal com recurso a meios ilícitos configurada como evasão fiscal.

5. **Observações na especialidade: Aplicação das regras antiabuso na UE/EEE**

5.1 A Comissão invoca o princípio segundo o qual «as medidas antiabuso devem […] visar exactamente os expedientes puramente artificiais concebidos para contornar a legislação nacional (ou as regras comunitárias tal como transpostas para a legislação nacional)», um princípio com o qual é fácil concordar mas que deixa grande margem a interpretações. O mesmo sucede com a recomendação de garantir que tais regras não sejam desproporcionadas ao objectivo de limitar o abuso.

5.2 O CESE está convencido de que apenas uma análise conjunta dos Estados-Membros com a Comissão das medidas adoptadas poderia levar à sua coordenação, sempre e em todos os casos *desde que haja uma vontade sincera de chegar a este resultado*. As normas de cada administração orientam-se pela protecção do bem público, segundo filosofias radicadas em tradições e situações diversas. É de esperar que as diferenças serão atenuadas, mas levará ainda algum tempo até ver os resultados traduzidos na prática.

5.2.1 O CESE concorda com a Comissão quando chama a atenção para a necessidade de **impedir que as medidas adoptadas para evitar a elisão fiscal transfronteiras sejam aplicadas a situações puramente nacionais**, onde não existe nenhum risco de abuso possível. São, também na opinião do TJE, medidas inúteis e contraproducentes na óptica da competitividade.

5.3 Um argumento essencial é o da **interpretação** dos conceitos de **financiamento por meio de capitais próprios e de empréstimos:** um Estado-Membro pode considerar uma operação como uma injecção de capital e, assim, isentar o rendimento daí derivado (como distribuição de lucros), enquanto outro Estado-Membro pode considerar a mesma operação como um empréstimo e permitir a dedutibilidade fiscal para os pagamentos subsequentes (como juros). O mesmo é válido para as entidades híbridas, ou seja, entidades que são consideradas como pessoas colectivas por um Estado-Membro e como entidades transparentes por outro. Esta diferença de qualificação pode conduzir a **duplas isenções ou duplas deduções.** Trata-se de casos bem conhecidos que tiram partido das diferenças nas regras aplicadas nos vários Estados-Membros, ou são por elas afectados, mas também do comportamento variável das administrações, propensas ora a favorecer ora a desencorajar os investimentos transfronteiras.

5.3.1 O CESE considera este problema um dos mais delicados que deveria, por isso mesmo, servir de **ponto de partida a futuros debates.**

5.4 As regras aplicáveis às **sociedades estrangeiras controladas (SEC)** são um problema que se relaciona com o invocado no ponto anterior. Normalmente, os lucros de uma SEC revertem a favor da empresa-mãe e são tributados no país onde esta tem a sua sede, mas com um tratamento fiscal especial. Segundo a Comissão, esta diferença de tratamento constitui uma **discriminação**, a menos que seja justificada por uma «situação objectiva e importante». Além disso, estas normas constituiriam «um obstáculo à capacidade de esta última se estabelecer em outros Estados-Membros por meio de subsidiárias».

5.4.1 O CESE apela a que as regras aplicáveis às SEC sejam examinadas atentamente e, eventualmente, revistas, já que são fundamentais para todas as empresas, mas **particularmente para as do sector financeiro.** Como refere a Comissão, «é sobretudo crucial que os contribuintes tenham a oportunidade de demonstrar […] que as suas *operações* tinham objectivos empresariais genuínos». É uma exigência difícil por vezes de cumprir pelas sociedades comerciais mas que **pode tornar-se um problema fundamental para as empresas do sector financeiro**. As regras em vigor neste sector, tanto de ordem jurídica como de controlo prudencial, constituem, com efeito, uma garantia para as **empresas controladas regularmente.** Ao mesmo tempo, a sua complexidade e a sua diversidade de país para país poderiam dar azo a subterfúgios fáceis para uma série de **actividades irregulares**. Trata-se aqui sobretudo de empresas, por vezes fictícias ou porventura aparentemente «normais», constituídas para fins especulativos ou até mesmo criminosos, que utilizam técnicas sofisticadas para eximir-se ao pagamento de impostos e aos controlos prudenciais. Este tipo de actividades é muito mais fácil de detectar com **regras fiscais certeiras** do que com controlos prudenciais.

5.5 As regras sobre «**subcapitalização**» (financiamento por meio de capitais próprios e uma forma sub-reptícia de empréstimo), já invocadas no ponto 4.3, são outro ponto fundamental. Em geral, divergem profundamente nos vários Estados-Membros visto serem fruto de pontos de vista e a tradições jurídicas diferentes. A conveniência de financiar filiais com capitais próprios e não com empréstimos depende do tratamento diverso dos dividendos e dos juros e é avaliada pelas empresas em função do regime fiscal vigente no país da subsidiária. Não raramente acontece que subsidiárias sejam instaladas pela mesma empresa-mãe em Estados-Membros diferentes, financiadas ora com um ora com o outro sistema.

5.5.1 A Comissão preconiza a **abolição das regras relativas à subcapitalização** ou, pelo menos, que sejam excluídas do seu âmbito as operações com mutuantes residentes em outros Estados-Membros. Desse modo, seriam eliminadas as disparidades de tratamento entre subsidiárias residentes em função da sede da empresa-mãe. Aduz ainda que «os Estados-Membros devem, contudo, ter a possibilidade de proteger as suas bases tributárias contra uma **erosão artificial, por meio da montagem de um financiamento através de empréstimos**, mesmo na UE/EEE». O CESE considera que **não se deveria generalizar**: há casos em que necessidades contingentes tornam necessário, ou pelo menos preferível, o financiamento através de empréstimos independentemente de quaisquer considerações fiscais.

5.5.2 As reservas do CESE parecem encontrar eco no processo *Thin Cap*, em que o TJE reconheceu que «as medidas para impedir a subcapitalização **não são, em si, condenáveis**. A sua aplicação deve, contudo, **limitar-se aos expedientes puramente artificiais**». Este tipo de financiamento não deveria, portanto, ser excluído, visto tratar-se simplesmente de aumentar a eficácia dos controlos para evitar abusos e de estabelecer regras mais precisas para garantir a transparência das operações.

5.6 Todas as observações precedentes levam o CESE a concluir que estão a surgir constantemente conceitos vagos ou interpretados de forma diversa, ora restritiva ora extensiva, nos vários Estados-Membros. Antes de lançar o debate preconizado pela Comissão é, pois, indispensável chegar a um **consenso sobre a terminologia a usar e sobre o alcance de cada termo**.

5.6.1 O mesmo se pode dizer da **elisão fiscal** que, segundo o TJE — mas não segundo certas autoridades fiscais — não é em si uma infracção penal, apenas no caso de ser acompanhada por uma «**construção de puro artifício**», adquirindo enquanto tal o carácter de **fraude** passível de processos administrativos e/ou penais. Também este princípio deve ser objecto de um acordo preliminar não só quanto ao seu alcance como às interpretações de «construção puramente artificial».

6. **Observações na especialidade: Aplicação das regras antiabuso em relação a países terceiros**

6.1 As regras aplicáveis às SEC são também válidas, em princípio, para as filiais das sociedades de países terceiros estabelecidas na UE e para as filiais de empresas com sede na UE estabelecidas em países terceiros, salvo acordos bilaterais — já existentes em muitos casos. Os **tratamentos discriminatórios** no atinente ao estabelecimento de nacionais ou de empresas de Estados-Membros em países terceiros e vice-versa são, aliás, compatíveis com o direito comunitário. O mesmo se deveria aplicar às disposições que proíbem ou regulamentam a subcapitalização, que regem o imposto sobre sociedades e, em particular, às regras específicas anti-fraude.

6.2 O Comité não tem observações especiais a fazer sobre este aspecto, mas vê por bem salientar a necessidade de prestar a máxima atenção à aplicação das mediadas anti-fraude às **empresas novas ou de constituição recente, provenientes de certos países terceiros, e de filiais de empresas da UE nesses países.** É preocupante a proliferação do crime — e não só financeiro — em todo o mundo. Assim sendo, antes de qualquer coordenação entre as administrações, é sobretudo necessária uma cooperação determinada e eficaz. O problema não é tanto de natureza fiscal mas muito mais de segurança. É justamente aqui que as autoridades fiscais podem desempenhar um papel extremamente importante.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente do
Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Governação e parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional

(2009/C 77/30)

Em 22 de Abril de 2008, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Governação e parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional.

Em 25 de Maio de 2008, a Mesa incumbiu a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da elaboração dos correspondentes trabalhos, sendo relator Joost van Iersel e co-relator Miklós Pásztor.

Dada a urgência, na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu designou relator-geral Joost VAN IERSEL e adoptou, por 96 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o presente parecer.

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE congratula-se com a iniciativa do Parlamento Europeu em matéria de governação e parcerias europeias, nacionais e regionais no domínio da política regional.

1.2 Na opinião do CESE, uma boa governação envolve um governo a múltiplos níveis e parcerias com representantes da sociedade civil organizada ao nível regional.

1.3 Por isso, o CESE concorda com o Conselho e a Comissão em que é necessário um governo a múltiplos níveis que funcione eficazmente e uma melhor governação na aplicação dos fundos estruturais europeus e das políticas comunitárias. A questão pertinente não é saber «se», mas sim «como». É uma questão de aperfeiçoar as iniciativas de carácter ascendente e as condições-quadro de carácter descendente.

1.4 O CESE aprova a proposta do Parlamento de criar um Conselho formal de ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial, que chamaria a atenção para o governo a múltiplos níveis e reforçaria a obrigatoriedade de debates e acordos na matéria.

1.5 O CESE entende que a governação a múltiplos níveis é uma estrutura flexível de relações entre a Comissão, os governos e as autarquias regionais e locais, adaptável a situações e temas específicos, e não um quadro hierárquico de competências entre níveis governamentais. A boa governação caracteriza-se por relações abertas e pela aplicação menos rigorosa do princípio da subsidiariedade.

1.6 A Europa precisa de regiões e cidades autoconfiantes, adaptáveis e sustentáveis. Conforme ilustram muitos exemplos, as regiões e as cidades recebem frequentemente impulsos positivos da dinâmica da internacionalização económica e encontram novas formas para se afirmarem com sucesso no plano mundial.

1.7 Não obstante a grande diversidade de estruturas administrativas dos Estados-Membros, que são frequentemente complicadas, o CESE defende veementemente processos e métodos de trabalho que permitam reforçar futuramente a responsabilidade e o dever de prestação de contas das regiões e cidades ([1]).

1.8 A experiência demonstra que a descentralização da responsabilidade e da prestação de contas promove a liderança e a visão, que são, por norma, elementos basilares para as parcerias, tanto no sector público como entre os sectores público e privado, com intervenientes como os parceiros sociais, câmaras do comércio, empresas, agências de desenvolvimento, organizações de habitação, organizações não governamentais quase autónomas, agências do ambiente, organizações sociais, estabelecimentos de todos os níveis de ensino, arquitectos e artistas.

1.9 Consequentemente, os representantes da sociedade civil organizada a nível regional devem ter a possibilidade de se envolverem de forma responsável e transparente na definição e execução dos programas regionais da UE. A consideração das perspectivas locais e regionais (não governamentais) contribuirá para a aceitação dos valores da União pelos cidadãos.

1.10 O CESE considera que as parcerias de sucesso passam por consultas bem estruturadas a intervenientes não-governamentais ao longo de todas as fases de definição, acompanhamento e avaliação da política regional ([2]).

1.11 Um governo a múltiplos níveis flexível e uma boa governação e as sinergias correspondentes, orientadas para soluções feitas à medida, podem revelar-se extremamente úteis no cumprimento do objectivo final da política regional da UE e dos Estados-Membros, nomeadamente o de activar as forças existentes e as potencialidades das regiões e cidades que ainda estão por explorar.

([1]) No entender do CESE, «regiões» e «cidades» não correspondem necessariamente às entidades administrativas existentes, sendo antes conceitos dinâmicos que indicam áreas socioeconómicas coerentes, que englobam regiões-rede, cidades e seus arredores, municípios interdependentes e áreas metropolitanas.

([2]) Ver Parecer do CESE sobre «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

1.12 Poder-se-á criar um programa de intercâmbio europeu para os funcionários das regiões e cidades, bem como um sistema bem estruturado de troca de experiências e divulgação de boas práticas. Institutos e universidades especializados em investigação podem prestar apoio na realização desta tarefa.

2. **Contexto**

2.1 Desde 2001 que o termo «governação» ganhou o destaque que lhe era devido pela necessidade crescente de as políticas comunitárias se relacionarem mais directamente com a forma como são cumpridas e aplicadas pelos e nos Estados-Membros ([3]).

2.2 O CESE saúda do mesmo modo o futuro relatório do PE sobre a governação e a parceria a nível nacional e regional ([4]). É positivo que o PE, enquanto instituição europeia, mostre cada vez mais interesse pela forma como a política regional é aplicada na prática nos Estados-Membros.

2.3 De maneira mais genérica, o documento do PE demonstra que a dinâmica de desenvolvimentos, como a internacionalização económica e a mudança contínua, exige inevitavelmente adaptações na aplicação rigorosa do princípio da subsidiariedade. É necessária maior flexibilidade nas interacções e sinergias entre os diversos níveis de governação para que consigamos acompanhar a evolução mundial e sejamos bem sucedidos na aplicação das políticas europeias definidas em conjunto. A alteração dos processos para concretizar a Estratégia de Lisboa, no âmbito da qual a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros partilham responsabilidades, é um exemplo ilustrativo deste tipo de interacção e aplicação.

2.4 A governação a múltiplos níveis, em que a Comissão, as administrações nacionais e os governos, bem como as autarquias regionais e locais têm lugar e partilham responsabilidades segundo um quadro comum, comprova esta dinâmica.

2.5 As políticas e os projectos regionais são definidos de acordo com as práticas administrativas nacionais e regionais que são geralmente muito complicadas e diferentes. Mas é naturalmente do interesse dos cidadãos e das empresas que as políticas e os projectos sejam aplicados de forma mais correcta e coerente em toda a Europa.

2.6 A atenção dada pelo PE a este assunto e as questões levantadas quanto a formas de convergência das práticas comunitárias em prol do sucesso das políticas regionais correspondem a considerações já feitas em documentos da Comissão e do Conselho.

2.7 Muitas destas considerações e princípios correspondentes constam do documento de trabalho da Comissão «Regions delivering innovation through cohesion policy» ([5]) que serviu de preparação para a reunião informal de ministros responsáveis pela Coesão Territorial e Política Regional, nos Açores ([6]). Estas considerações já tinham sido introduzidas e, em certa medida, aplicadas entre 2000 e 2006. A Comissão defendeu várias vezes que os Estados-Membros ou as regiões não poderiam atingir sozinhos uma maior competitividade, dado que esta só resultaria de uma cooperação estreita entre todas as autoridades públicas, empresas, cidadãos e parceiros sociais competentes, com base numa parceria com a Comissão Europeia e as instituições europeias ([7]). Além disso, uma avaliação bem sucedida requer a actualização da capacidade administrativa e institucional.

2.8 A Comissão defende que só haverá progresso se forem desenvolvidos sistemas inovadores de governação a múltiplos níveis que incluam uma coordenação estratégica, um pacote de estratégias adaptáveis a cada região (partindo do princípio de que não existe uma única estratégia milagrosa), possibilitando a identificação de redes, núcleos de empresas e pólos de excelência para selecção, contando com o eventual apoio de agências regionais.

2.9 No período de programação 2007-2013, a Comissão aprofundou os seus objectivos nas orientações estratégicas comunitárias sobre a coesão, focando a atenção na competitividade, no crescimento e nos recursos humanos. Desenvolveu um objectivo territorial da UE, com enfoque na cooperação transfronteiriça através de objectivos e iniciativas conjuntas entre localidades e regiões, na cooperação transnacional com vista ao desenvolvimento territorial e na cooperação inter-regional e troca de experiências ([8]).

2.10 Os ministros responsáveis pela coesão territorial e política regional definiram uma agenda para as regiões e as cidades na Carta de Leipzig e na Agenda Territorial ([9]). Nos Açores, a reunião informal de ministros deu o passo seguinte, definindo a forma como a agenda para regiões e cidades devia ser aplicada. No Primeiro Programa de Acção ([10]), os ministros defenderam firmemente que o governo a múltiplos níveis era uma ferramenta crucial para um desenvolvimento territorial equilibrado na UE e comprometeram-se a colaborar com intervenientes e autarquias locais e regionais previamente seleccionados na aplicação das prioridades da Agenda Territorial.

2.11 Neste programa, os ministros sublinharam ainda que o cumprimento das metas estabelecidas na Agenda Territorial passaria principalmente por respeitar as disposições institucionais de cada Estado-Membro, através do forte envolvimento dos poderes nacionais, regionais e locais e das partes interessadas, bem como através do diálogo com a Comissão Europeia e as demais instituições europeias ([11]). É de notar mais uma vez a ênfase dada à necessidade de um debate, apoio e acção mútuos em toda a cadeia de governação, desde os actores locais de toda a UE até à Comissão Europeia e vice-versa.

([3]) O Livro Branco *Governança Europeia* (COM[2001] 428 final) apresentava, entre outras coisas, uma nova visão sobre a forma como a UE podia e devia funcionar através de uma maior participação e abertura, da identificação da forte ligação entre políticas, legislação e aplicação no terreno. Este Livro Branco pretendia explicitamente melhorar a relação entre a Europa e os cidadãos.

([4]) PE407.823v01-00 — Relator: Jean-Marie BEAUPUY

([5]) SEC(2007) 1547 de 14.11.2007 (N.T — versão PT não disponível)

([6]) Reunião durante a Presidência portuguesa, em 23 e 24 de Novembro de 2007.

([7]) *Ibid*, p. 6. Ver também p. 18 sobre os factores decisivos para regiões de sucesso.

([8]) *Ibid*, p. 17.

([9]) «Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis» e «Agenda Territorial da União Europeia para uma Europa mais Competitiva e Sustentável de Regiões Diversas», aprovadas na reunião informal de Ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano, em 24 e 25 de Maio de 2007.

([10]) Primeiro Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, 23 de Novembro de 2007.

([11]) *Ibid*, p. 8.

2.12 Nas cinco linhas de acção, os ministros destacaram a necessidade de reforçar a governação territorial a vários níveis, as novas formas de parcerias e governação territorial bem como a necessidade de introduzir a dimensão territorial e urbana nas políticas sectoriais.

2.13 É porém lamentável — se não habitual — que o Programa de Acção atribua quase exclusivamente aos Estados-Membros a responsabilidade pela respectiva aplicação no terreno, ou pelo menos pela definição da mesma, e que quase nunca mencione as autarquias locais e regionais e outros intervenientes enquanto actores indispensáveis no processo. O conceito tradicional da «subsidiariedade» ainda prevalece.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Há obstáculos à transparência, coerência e eficiência no planeamento e aplicação da política regional. Estes devem-se, em parte, a métodos de organização e trabalho de e entre Direcções-Gerais e os fundos europeus a nível comunitário. No entanto, em larga medida, resultam de falhas e lacunas no funcionamento do governo a múltiplos níveis e na aplicação de políticas e programas.

3.2 O projecto de relatório do PE indica correctamente que foi realizada uma série de iniciativas positivas para melhorar a governação comunitária, designadamente URBAN I e II, LEADER e URBACT.

3.3 O CESE considera que certas iniciativas, como a Agenda Territorial, são contudo muito vagas. Além disso, não há dados que demonstrem até que ponto o governo a múltiplos níveis é um factor de sucesso nos programas supramencionados.

3.4 Apesar de o governo a múltiplos níveis ser uma prática cada vez mais aceite na UE, faltam ainda métodos de trabalho transparentes e coerentes, bem como práticas de comunicação. Isto deve-se principalmente ao facto de a UE não agir como Estado unitário.

3.5 Por outro lado, a forma como muitas vezes os governos nacionais e as partes interessadas, como as autoridades descentralizadas, encaram o lugar da UE no conceito de «governo a múltiplos níveis» depende grandemente dos interesses nacionais e de tradições culturais.

3.6 Uma terceira observação quanto a eventuais problemas com o «governo a múltiplos níveis» prende-se com a ampla variedade de conceitos administrativos e políticos existentes nos próprios Estados-Membros, que estão profundamente enraizados e são normalmente adversos à mudança.

3.7 Estas observações demonstram que é quase impossível encontrar ao nível comunitário um modelo de planeamento e programação regionais que sirva para todos. As estruturas, perspectivas e atitudes da esfera nacional e, muitas vezes, da esfera regional também mantêm-se decisivas. Todavia, circunstâncias práticas, como a evolução financeira e socioeconómica internacional, forçam uma revisão dos procedimentos a fim de tornar as regiões adaptáveis e abertas à mudança.

3.8 A política regional da UE devia ser um processo que funciona tanto da base para o topo como do topo para a base. O funcionamento da base para o topo deve-se à necessidade de as regiões identificarem e melhorarem as suas condições sociais, económicas, ambientais e competitivas das regiões e ao facto de a política regional (e nacional) europeia ter de ser obrigatoriamente aplicada no terreno. O funcionamento do topo para a base tem que ver com os recursos financeiros e as condições-quadro que são proporcionadas e definidas a nível nacional e europeu. Jamais poderia haver aqui um sentido único.

3.9 Há que considerar positivas as iniciativas comunitárias e as boas intenções dos Estados-Membros para promover estratégias administrativas mais eficazes e convergentes na Europa. No entanto, no âmbito da política regional, a boa governação requer, sobretudo, ajustes nas formas rígidas de governo a múltiplos níveis, correspondentes a mudanças no estilo e na mentalidade de governação.

3.10 Os documentos mencionados no ponto 2 demonstram que o Conselho partilha amplamente desta opinião. Este seria realmente um grande passo em frente, mas o caminho a percorrer entre a teoria e a prática é, por norma, longo.

3.11 A aplicação prática é mais fácil em países e regiões com uma tradição descentralizada do que em sistemas administrativos centralizados. Emergem problemas adicionais em alguns Estados-Membros, onde não existe uma política regional bem adaptada e onde as autoridades regionais ainda não existem plenamente.

3.12 O CESE chama a atenção para o facto de a existência de estatísticas europeias melhores e mais precisas ser um requisito básico para uma política regional eficaz.

3.13 O CESE apoia todos os esforços para a melhoria da governação europeia, que deveria conduzir a uma relação melhor e mais transparente entre a definição de políticas e a respectiva aplicação. Na concretização das políticas é indispensável a participação de intervenientes regionais e locais, provenientes quer do foro público quer do privado. Terá de se lhes dar maior visibilidade. O envolvimento leva geralmente a uma partilha de compromissos e responsabilidades que é, no entender do CESE, crucial.

4. **Governo a múltiplos níveis: interacção entre a Comissão, os governos e as regiões**

4.1 No que toca à Comissão, esta deverá apresentar de forma mais coerente os vários fundos comunitários relacionados com a política regional. O panorama geral de princípios, metas e objectivos das políticas comunitárias neste domínio presta-se a confusão no exterior.

4.2 As Direcções-Gerais da Comissão devem adoptar uma estratégia conjunta. Neste âmbito, o Grupo Interserviços para os Assuntos Urbanos ([12]) pode prestar uma ajuda importante.

([12]) O Grupo Interserviços para os Assuntos Urbanos foi criado em ...., estando representadas todas as DG responsáveis por domínios específicos do interesse das cidades.

4.3 Uma apresentação mais coerente de uma estratégia conjunta a nível europeu, revestida de maior visibilidade, pode servir de exemplo para os governos e ministérios adoptarem abordagens integradas que incluam regiões e cidades em domínios nos quais falte geralmente a sua participação ao nível nacional. De qualquer forma, será sempre útil fechar o fosso entre o nível comunitário e o nível local e regional.

4.4 A aplicação flexível do governo a múltiplos níveis e das sinergias correspondentes pode ser um incentivo inicial para a adaptação das práticas administrativas nos Estados-Membros. Dado que a meta final da política regional é activar, tanto quanto possível, o potencial das regiões e cidades (ainda por explorar), as estruturas governamentais têm de estar organizadas de acordo com essa meta, de uma forma transparente e coerente.

4.5 Os fundos comunitários, em estreita coordenação com os programas nacionais, têm de oferecer incentivos estimulantes, que fomentem esse potencial.

4.6 A Comissão tem igualmente um papel mais amplo na associação das regiões e cidades à Europa e no apoio a regiões e cidades autoconfiantes, adaptáveis e sustentáveis, explicando, também num plano descentralizado, o significado da Estratégia de Lisboa (que até ao momento ninguém entende bem), sensibilizando os cidadãos para o futuro papel das cidades e das áreas metropolitanas e divulgando estratégias bem sucedidas na Europa ([13]). Institutos e universidades especializados em investigação podem prestar apoio nesta matéria.

4.7 No entender do CESE, isto certamente não significa novos processos administrativos, mas antes menos burocracia e uma descentralização bem orientada e coerente.

4.8 O CESE acredita que a descentralização tem grande potencial, na medida em que acentua a responsabilidade das autarquias regionais e locais, promovendo o dever de prestação de contas.

4.9 A responsabilidade e a prestação de contas são elementos cruciais. Representam os pilares onde assentam os requisitos básicos para todo e qualquer desenvolvimento regional, nomeadamente a liderança, a visão e a coerência. Há exemplos notáveis disto na Europa ([14]).

4.10 A UE e os governos nacionais devem ter em consideração os mecanismos e práticas de trabalho em regiões e cidades bem sucedidas, bem como nas áreas metropolitanas. Estas não devem ser vistas como «Estados» em pequenas dimensões, dado que têm uma natureza diferente. A sua gestão difere completamente da gestão estatal.

4.11 A sua estratégia parte normalmente de objectivos concretos que agem como incentivos para o desenvolvimento total ([15]). A sua imagem é por norma determinada pela melhoria das condições para o investimento (estrangeiro), núcleos de empresas e recursos humanos. Por outro lado, o desenvolvimento sustentável está, actualmente, no topo da ordem do dia, o mesmo acontecendo com a inclusão social, a qualidade do trabalho e as condições de vida.

4.12 Poder-se-ia criar um programa de intercâmbio europeu para funcionários de regiões e cidades. Seria muito benéfica a troca transfronteiriça de conhecimentos sobre abordagens e estratégias relativas, por exemplo, ao ordenamento do território, à promoção da capacidade de atracção económica e à habitação social.

4.13 O CESE propõe a criação de programas de colaboração entre regiões e cidades da Europa, que já existem noutras áreas políticas, para que as regiões destes países se adaptem a programas e processos descentralizados.

4.14 Esses intercâmbios bem estruturados na Europa podem mudar a mentalidade e a atitude quanto à promoção da expressividade e capacidade de adaptação das regiões e cidades. Conforme ilustram muitos exemplos, as regiões e as áreas metropolitanas recebem frequentemente impulsos positivos da dinâmica da internacionalização económica, encontrando novas formas de se afirmarem no plano mundial.

4.15 Os programas comunitários podem apoiar esta sensibilização através de projectos co-financiados pelos fundos ou acções específicas de comunicação e aconselhamento por funcionários da Comissão. Estas acções podem ser assistidas por órgãos consultivos que operem no contexto transfronteiriço. Seria também extremamente útil que o PE prestasse assistência na estruturação deste processo já em curso.

4.16 O CESE aprova a proposta do PE de criar um Conselho formal de ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial, que chamaria a atenção para a importância do governo a múltiplos níveis e seria uma boa plataforma para desenvolver ideias sobre uma estratégia integrada para as regiões e cidades. O Conselho sentiria assim maior obrigatoriedade em debater e celebrar acordos nesta matéria.

4.17 Poder-se-ia iniciar um debate europeu, com base no Primeiro Programa de Acção (2007) ([16]), sobre a modernização dos sistemas e hábitos administrativos para melhorar a relação entre o Estado e as regiões/cidades. Este debate teria por objectivo reduzir os processos burocráticos, reforçar a confiança, promover a transparência em regiões e cidades adaptáveis e sustentáveis e aproximar os níveis descentralizados do nível comunitário.

([13]) A Comissão prestou assistência técnica a 26 regiões francesas sob a forma de avaliação comparativa.

([14]) Serve de exemplo Bilbau, onde vinte anos de liderança, visão e coerência produziram uma metrópole moderna e orientada para o futuro numa região que se encontrava em total depressão e má forma no início dos anos 80. Esta liderança em Bilbau foi financeiramente apoiada pelo governo central e pela província basca, sendo exemplo de uma parceria público-privado eficaz, e por parcerias convincentes com a sociedade civil organizada e o sector privado.

([15]) De entre os exemplos interessantes, destacam-se o nó ferroviário de alta velocidade em Lille, os Jogos Olímpicos e o 500.º aniversário da descoberta da América por Colombo, em Barcelona, e o novo centro futurista da cidade de Birmingham. Em qualquer um dos três casos, os objectivos iniciais foram os catalizadores deste novo desenvolvimento.

([16]) Ver Primeiro Programa de Acção (p. 5), que salienta a necessidade de criar novas formas de governação territorial para promover uma estratégia mais integrada e uma cooperação flexível entre os diferentes níveis territoriais.

4.18 Estas propostas devem ser avaliadas enquanto parte de uma melhor «governação» das relações entre autoridades públicas de todos os níveis. Isto não deve ser visto, ou deverá deixar de o ser, à luz da hierarquia de competências entre níveis governamentais. Pelo contrário, o CESE entende que o governo a múltiplos níveis é um modelo flexível de relações entre a Comissão, os governos nacionais e as autarquias regionais e locais, adaptável a situações e temas específicos.

5. **A boa governação exige parcerias com a sociedade civil organizada**

5.1 O CESE tem para si que a actualização da administração local e regional exige a participação activa dos diversos segmentos das comunidades locais e regionais, que podem contribuir com competências e perspectivas diversificadas, em resposta a necessidades específicas. Tal é também reconhecido, implícita ou explicitamente, numa série de observações do Conselho ([17]).

5.2 A questão da «parceria» é referida principalmente no artigo 11.º do regulamento geral dos fundos estruturais que insta ao estabelecimento de parcerias, ou seja, à consulta e ao envolvimento dos agentes socioeconómicos e da sociedade civil ([18]).

5.3 Na opinião do CESE, a boa governação no domínio da política regional inclui a participação responsável e transparente de representantes legítimos da sociedade civil, ou seja, agentes bem definidos ao nível regional. A consulta e a participação devem ocorrer nas fases de definição, programação e avaliação dos projectos regionais. Esta cooperação deve também existir nos projectos inter-regionais e transfronteiriços, entre outros, no quadro de um agrupamento europeu de cooperação territorial ([19]).

5.4 Em termos mais gerais, o CESE considera que a descentralização é salutar para a promoção da responsabilidade e do dever de prestar contas por parte das autarquias locais e regionais, que também envolverá intervenientes não governamentais, tais como parceiros sociais, câmaras de comércio, empresas, agências de desenvolvimento, organizações de habitação, organizações não governamentais quase autónomas, agências do ambiente, organizações sociais, estabelecimentos de todos os níveis de ensino, arquitectos e artistas.

5.5 Não obstante as intenções expressas pelo Conselho e o diálogo permanente entre a Comissão, os Estados-Membros e as regiões no sentido de fomentar essas parcerias, estas existem apenas num número limitado de casos ([20]). Em muitos casos simplesmente não existem. Os bons exemplos deviam ser publicados.

5.6 Por seu turno, os representantes da sociedade civil também devem organizar-se de forma satisfatória a nível regional e deter as competências certas. Estas condições não são fáceis nos casos em que a sociedade civil está pouco desenvolvida ou quando reflecte uma grande variedade de interesses, por vezes opostos.

5.7 A Comissão devia poder actuar como catalizador e promotor de curvas de aprendizagem na governação descentralizada.

5.8 Da mesma forma, sensibilizar para a necessidade de mudar e adaptar as regiões e cidades pode também preparar o terreno para mais e melhores parcerias. A experiência mostra que uma visão consistente entre as autoridades públicas dá espaço à intensificação da cooperação com outros intervenientes. O artigo 11.º das disposições gerais sobre os fundos estruturais dedicado à «Parceria» deve ser visto da mesma perspectiva.

5.9 As oportunidades são muitas. Uma melhor governação a um nível descentralizado tornará as sociedades mais adaptáveis e prontas para o futuro.

5.10 Face ao facto de a Comissão Europeia pretender publicar um documento específico sobre a questão das parcerias no quadro da política comunitária de coesão no final do presente ano, o CESE propõe regressar a esta matéria de forma aprofundada num outro parecer.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([17]) Ver ponto 2.

([18]) Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de Julho de 2006, que deve ser aplicado a todos os programas comunitários em matéria de política de coesão entre 2007 e 2013. É óbvio que as parcerias a nível nacional, independentemente da sua importância, não substituem as parcerias com a sociedade civil regional.

([19]) Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Conselho, de Julho de 2006. Este regulamento referente às operações transfronteiriças restringe-se às práticas administrativas.

([20]) Por diversas ocasiões, o CESE tem instado ao estabelecimento de parcerias na aplicação da política regional, por exemplo «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, p. 21, e o «Papel das organizações da sociedade civil na aplicação da política comunitária de coesão e desenvolvimento regional», JO C 309 de 16.12.2006, p. 126. As parcerias regionais deviam ser asseguradas noutros domínios, tais como no Programa para a Competitividade e a Inovação e no PQ7. Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI)».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Isenções fiscais aplicáveis às entradas definitivas de bens pessoais de particulares provenientes de um Estado-Membro (codificação)»

COM(2008) 376 final — 2008/0120 (COD)

(2009/C 77/31)

Em 18 de Junho de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

«Isenções fiscais aplicáveis às entradas definitivas de bens pessoais de particulares provenientes de um Estado-Membro (codificação)»

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 17 de Setembro) decidiu por unanimidade, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 17 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A estratégia UE-África»

(2009/C 77/32)

Por carta de 11 de Julho de 2007, o Comissário Europeu Louis MICHEL, responsável pela pasta do Desenvolvimento e da Ajuda Humanitária, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre

«A estratégia UE-África».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 17 de Julho de 2008, tendo sido relator G. DANTIN.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 89 votos a favor, nenhum voto contra e nenhuma abstenção, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 No contexto mundializado deste novo século, **a relação entre a Europa e a África deve evoluir de modo considerável com base nos ensinamentos do passado**, tendendo, nomeadamente, para uma parceria equitativa em direitos e deveres. Com efeito, após décadas de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento, a extrema pobreza da África agrava-se e intensifica-se: os frutos de um crescimento mal orientado e pouco rico em empregos não estão repartidos de modo equitativo, acentuando as desigualdades; mais de 55 % da população da África subsariana vive com menos de 1 dólar por dia; cerca de 70 % do número total de empregos são de carácter informal e de subsistência, mais de 57 % dos quais no sector da agricultura. Esta situação transmite a imagem de uma falta dramática de empregos dignos e produtivos.

1.2 O desafio é considerável, sobretudo em termos de desenvolvimento e estabilização do continente africano, mas também de segurança do continente europeu e da sua capacidade de construir um crescimento sustentável numa base contínua.

1.3 **As políticas de desenvolvimento** realizadas até à actualidade pela União Europeia para aplicar os diferentes acordos (Lomé, Yaoundé e Cotonou) e os financiamentos que lhes foram consagrados **não atingiram os resultados pretendidos**, nomeadamente em matéria de criação de empregos dignos. Dito isto, dado que **as coisas não podem continuar assim** e que a situação vai ter de mudar, o CESE congratula-se com o êxito da Cimeira UE-África realizada em Lisboa, em 8 e 9 de Novembro de 2007.

1.3.1 Apraz-lhe, em particular, que a questão do emprego tenha sido considerada de forma transversal.

1.4 Com efeito, o CESE considera que o desenvolvimento do emprego digno é crucial para a redução das desigualdades e da pobreza, para a integração social e a construção de vidas dignas que são necessárias para a eliminação dos extremismos e dos conflitos e, por conseguinte, para a indispensável estabilidade dos Estados.

1.5 Para desenvolver o emprego digno, o CESE considera necessário realizar uma acção em que o emprego seria o objectivo essencial, intervindo sobre os parâmetros enunciados nos pontos seguintes e que, embora intrinsecamente diferentes, estão ligados por fortes sinergias que lhes conferem uma capacidade de reacção recíproca, constituindo, no seu conjunto, uma política.

1.5.1 O crescimento baseado essencialmente na exploração das riquezas naturais é pouco rico em empregos. **Este crescimento deve ser reorientado para produtos de primeira transformação ou para produtos acabados**. Os investimentos devem ter este objectivo e visar sectores com forte valor acrescentado.

1.5.2 **O sector privado reveste-se de importância capital e, graças a ele, as PME**. A UE deve converter o desenvolvimento das PME num dos eixos da sua política de cooperação.

1.5.3 O encarecimento actual das matérias-primas é um dado adicional que deve fazer com que **o sector agrícola se torne a prioridade estratégica do desenvolvimento**. Ao ocupar uma parte importante do território e da população rural, este sector deve contribuir para a auto-suficiência alimentar, para o desenvolvimento de uma indústria de transformação e, através disso, para travar o êxodo rural.

Convém planificar uma política agrícola a curto, médio e longo prazo, tendo o cuidado de estabelecer como prioridade um orçamento para a sua realização. A elaboração desta política deve ser efectuada com as organizações agrícolas.

1.5.4 **O desenvolvimento dos recursos humanos** é um factor imprescindível de qualquer estratégia de desenvolvimento. Por conseguinte, é necessário analisar as necessidades em termos de emprego e de mercado do trabalho, realizar previsões e **antecipar-se aos principais desafios ligados à adequação entre emprego e formação**.

1.5.5 **Embora a integração económica regional e subregional** tenha progredido sensivelmente, o potencial comercial ainda está por explorar. É preciso, em particular, coordenar as medidas adoptadas para harmonizar os procedimentos aduaneiros, desenvolver as infra estruturas e garantir a livre circulação dos cidadãos. Deste ponto de vista, o Comité lamenta que, até hoje, não tenham sido concluídas **as negociações regionais** dos Acordos de Parceria Económica, dos quais um dos objectivos é precisamente a integração económica.

1.5.6 O **diálogo social** deve acompanhar e melhorar qualquer política de desenvolvimento, nomeadamente através de negociações de convenções colectivas. **Por conseguinte, convém criar ou desenvolver organizações de empregadores e de trabalhadores fortes e independentes**.

1.5.7 **A participação dos actores não-estatais é indissociável do desenvolvimento do emprego** e deve constituir um aspecto fundamental da estratégia comum UE-África. A este título, aqueles devem participar na elaboração e na aplicação dos Planos Indicativos Nacionais e Regionais (PIN e PIR).

1.5.8 A «**boa governação**» condiciona a confiança dos investidores, sendo, deste ponto de vista, essencial para o emprego. Este factor deve ser contemplado na sua globalidade, nomeadamente no tocante ao respeito dos Direitos do Homem e dos trabalhadores, que incluem as liberdades sindicais, as normas do trabalho e **a corrupção**. Sobre este último ponto, a UE e os Estados-Membros **devem condicionar os seus auxílios financeiros à rastreabilidade das suas utilizações.**

2. **Introdução**

2.1 Por carta de 11 de Julho de 2007, Louis MICHEL, Comissário Europeu responsável pela pasta do desenvolvimento e da ajuda humanitária, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório «sobre as várias questões suscitadas na Comunicação Do Cairo para Lisboa — A parceria UE-África», nomeadamente certas questões que têm a ver com **as modalidades de redução do défice de empregos em África**.

2.2 O CESE congratula-se com este pedido que, embora se inscreva no quadro das políticas de desenvolvimento que foram realizadas em África ao longo de várias décadas, pretende interrogar-se sobre o futuro que se esboça, em particular através das decisões da Cimeira UE-África que estão incluídas na declaração intitulada «*A parceria estratégica*» acompanhadas de um «*Primeiro Plano de Acção*» (2008-2010) tendo em vista a sua aplicação.

2.3 Ao consultar o CESE sobre **o tema do emprego**, a Comissão mostra que decidiu fazer deste tema o objectivo essencial da sua política de desenvolvimento, ao mesmo tempo que indica que os intervenientes socioeconómicos têm um papel a desempenhar na **erradicação da pobreza através da criação de empregos dignos**. O CESE congratula-se com este facto.

Depois de ter procedido a uma análise rápida das políticas passadas e dos seus resultados tendo em conta a situação actual da África e as políticas futuras, o presente parecer pretende destacar as acções essenciais que, segundo o CESE, devem ser realizadas para contribuir para a criação de empregos dignos. Este exercício será realizado à luz das orientações e do plano de acção que foram aprovados na Cimeira UE-África realizada em Lisboa, em 8 e 9 de Dezembro de 2007. Para o efeito, o parecer apoiar-se-á, nomeadamente, nos trabalhos anteriores do CESE em matéria de desenvolvimento da África ([1]).

([1]) CESE 1205/2004 «O papel das organizações de mulheres como agentes não-estatais no âmbito do Acordo de Cotonou», relatora FLORIO, Setembro de 2004.
CESE 1497/2005 «Como integrar os aspectos sociais nos Acordos de Parceria Económica», relatores PEZZINI e DANTIN. Dezembro de 2005.
CESE 753/2006 «Uma prioridade necessária para a África: O ponto de vista da sociedade civil europeia», relator BEDOSSA, Maio de 2006.
CESE 673/2007 «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios», relatora: M. SHARMA, Dezembro de 2007.
Relatórios do Comité de Seguimento ACP-UE do CESE: «Os recursos humanos para o desenvolvimento», relatores KING e AKOUETE, Maio de 2007.

3. **Considerações gerais**

3.1 O continente africano é diversificado, É constituído por Estados soberanos diferenciados em termos de história, de cultura, de etnia, de riquezas próprias (por exemplo, minérios, petróleo e diamantes) de clima ou ainda de democracia, de boa governação e de respeito pelos Direitos do Homem. Tudo isto conduz a níveis económicos e sociais variáveis. Por conseguinte, é delicado apreender este continente e olhá-lo de modo global e monolítico. No entanto, não deixa de ser verdade que são comuns certas características e, em primeiro lugar, as relações com a Europa, quer pertençam ao passado ou ao futuro ou ainda a uma história comum que nos conduzirá a um futuro comum que se inscreve numa dinâmica de mudança, ela própria partilhada.

3.2 Com efeito, no contexto mundializado deste novo século, a relação entre a Europa e a África **deve evoluir de modo considerável** com base nos ensinamentos do passado. Esta relação deve basear-se na consciência da necessidade de construir um futuro em comum, que deve assentar em desafios e riscos comuns e numa lógica de interesses mútuos, muito mais do que numa história temporariamente partilhada, na compaixão ou na fidelidade, correndo-se o risco de certos parceiros ficarem confrontados, em cada um dos dois continentes, com as suas próprias contradições.

3.3 O desafio é considerável. A quinze quilómetros do território europeu, o continente africano concentra no seu território todos os «principais riscos» do mundo contemporâneo: migração descontrolada, epidemias emergentes, catástrofes climáticas e ambientais e ameaça terrorista. Mas também é o continente com o potencial mais consequente, quer se trate dos recursos naturais ou da procura previsível de consumo e de investimento.

3.4 Sem dúvida que a União Europeia ainda continua a ser o principal parceiro económico do continente africano e o seu primeiro doador. Mas este monopólio histórico está a ser actualmente destruído pela ofensiva dos «financiadores emergentes», em primeiro lugar a China, mas também a Índia, os grandes países da América Latina e as monarquias do Golfo, ou mesmo o Irão, bem como pelo regresso dos Estados Unidos, que fazem questão de preservar a segurança dos seus aprovisionamentos energéticos, de combater a ameaça terrorista, de alargar a luta pelos valores cristãos e democráticos a novos territórios e de resistir à «infiltração» chinesa, que consideram preocupante ([2]).

3.5 Mas é evidente que, a partir de agora, a segurança do continente europeu, bem como a sua capacidade de manter um crescimento sustentável numa base contínua, vão depender, de maneira estreita e imediata, do desenvolvimento e da estabilização do continente africano. A Europa não pode ser, a médio e a longo prazo, um reduto de prosperidade a quinze quilómetros de um continente que se caracteriza pela miséria. O que está em jogo é o desenvolvimento sustentável da União Europeia, que deve consciencializar-se para o facto de que a África passou a ser a «sua fronteira».

3.6 A estratégia da Europa em relação à África caracterizou-se durante muito tempo por uma relação desigual de tipo **doador-beneficiário**, acompanhada de uma falsa boa consciência ideológica e de uma visão unilateral dos interesses europeus. Esta visão arcaica e irrealista foi terrivelmente prejudicial. Há que virar esta página em proveito de uma nova concepção de parceria entre parceiros iguais em direitos e deveres, que praticam uma lógica de interesses comuns, e que se apoia em certos parâmetros como o desenvolvimento sustentável, a boa governação económica, fiscal e social e as transferências de tecnologias ([3]).

3.6.1 Assim, esta estratégia que se baseia numa relação desigual «doador-beneficiári»o ou «financiador-beneficiário» e que se concretiza, nomeadamente, no teor dos vários acordos que regularam ou regulam as relações entre a UE e a África, é um «*fracasso*» se considerarmos a actual situação económica e social da África ([4]). **Importa, pois, modificar esta situação.**

Os Estados africanos foram, por isso, colocados numa situação de dependência, sobretudo financeira, que os levou a hipotecar o dinamismo necessário para uma entrada positiva na economia mundial.

3.6.1.1 Com efeito, depois de décadas de uma política de ajudas ao desenvolvimento praticada pela União Europeia, por vários Estados-Membros (frequentemente antigos colonizadores) e por organismos internacionais como o Banco Mundial, a pobreza extrema da África agrava-se e intensifica-se.

3.6.1.2 Enquanto que alguns países ou regiões emergentes como a China, a Índia, o Sudeste Asiático e o Brasil passam a ser potências económicas que se inscrevem no comércio internacional, a África ainda não conseguiu demarcar-se, salvo raras excepções.

3.6.1.3 Porquê que um país como a Coreia do Sul que vivia, ainda há poucos anos, «para o arroz e pelo arroz» se tornou um dos campeões mundiais da construção electrónica e naval, dos serviços informáticos e da construção automóvel, e não a África?

3.6.1.4 A Europa ainda continua a ser o principal importador de produtos africanos. Todavia, apesar de quase 25 anos de direitos aduaneiros desiguais, o volume das exportações dos países africanos para a UE diminuiu mais de metade, tendo passado de 8 % em 1975 para 2,8 % em 2000 em relação com o volume do comércio mundial. Esta preferência em relação aos direitos aduaneiros não foi suficiente. A falta de competitividade dos produtos africanos comprometeu as capacidades de exportação da África para a Europa.

3.6.1.5 Os frutos do crescimento, que se devem essencialmente à exploração dos recursos naturais, não estão distribuídos de modo equitativo, o que agrava as desigualdades, mantém os pobres na pobreza ou acentua esta desvantagem e permite que os ricos se tornem cada vez mais ricos. Tudo isto está bem longe de uma boa governação económica associada a preocupações éticas. Muitos países africanos denunciam esta situação:

— «É necessário repatriar os fundos adquiridos ilegalmente nos países de origem e depositados nos bancos estrangeiros ([5]).

([2]) União Europeia-África: «A parceria estratégica», Nathalie DELAPALME e Elise COLETTE. Notas da Fundação Robert SCHUMANN, Dezembro de 2007.

([3]) Discurso do Comissário Louis MICHEL na Conferência «UE-China-África», organizada pela Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de Junho de 2007.

([4]) Resposta do Comissário Louis MICHEL a um interveniente na Assembleia Parlamentar Mista de Kigali, 18, 19, 20, 21 e 22 de Novembro de 2007.

([5]) Cimeira Extraordinária da União Africana sobre o Emprego e a Luta contra a Pobreza, Ouagadougou, 3 a 9 de Setembro de 2004. Declaração final (artigo 16.º).

— Estamos doentes com a má governação, alguns países estão mais pobres do que antes da exploração do petróleo, dos diamantes. Certos países têm dirigentes cujos bens pessoais são superiores à dívida do país! O mal não vem do exterior, mas de nós próprios» ([6]).

4. **Do Cairo para Lisboa: Uma nova «Estratégia África-União Europeia»**

4.1 As políticas realizadas até à actualidade e os financiamentos que lhes foram consagrados nem sempre atingiram os resultados pretendidos, nomeadamente em matéria de criação de empregos dignos. Com base nesta análise, considerando que **a situação não pode continuar assim**, o CESE congratula-se com o êxito da Cimeira de Lisboa, de 8 e 9 de Dezembro de 2007. Vê com bons olhos a vontade política que permitiu completar, ou mesmo redesenhar dando-lhes uma nova orientação, as relações de cooperação e, por conseguinte, as relações tanto comerciais como políticas, entre os dois continentes.

4.2 Com efeito, sete anos após a Cimeira do Cairo, a Cimeira de Lisboa estabeleceu as bases para uma nova parceria estratégica «de igual para igual» entre a África e a União Europeia; esta parceria baseia-se em valores, princípios e interesses comuns que nos permitem enfrentar juntos os desafios globais na cena internacional: paz e segurança, governação e Direitos do Homem, migração, energia e alterações climáticas, comércio, infra-estruturas e desenvolvimento.

4.3 Para além do seu conteúdo, a originalidade e a inovação desta estratégia são a criação, em paralelo com a declaração de uma fase operacional, de oito planos de acção prioritária (ver Anexo I do presente parecer), como uma espécie de roteiro ou de plano de trabalho destinado a traduzir em termos concretos a aplicação das opções e das prioridades estratégicas identificadas pelos dois continentes. Os progressos da realização destes oito planos, extremamente ambiciosos à luz do Acordo de Cotonou, serão avaliados na próxima cimeira de 2012.

4.4 O CESE considera positivo que, para além das declarações de princípio sem dúvida importantes, tenha sido definida uma arquitectura de trabalho que permite a sua tradução operacional e concreta, o que permitirá, designadamente, a avaliação da sua aplicação a partir de 2010.

4.5 O CESE sublinha que cada uma destas oito parcerias, traduzidas em plano de acção, pode contribuir para o desenvolvimento do emprego digno, a partir do momento em que é feita esta opção política e na medida em que são acompanhadas de políticas de emprego específicas (ver ponto 7).

4.6 Todavia, para além do que fica escrito, a boa vontade demonstrada por uns e por outros nesta cimeira não basta para dissimular certas dificuldades e obstáculos denunciados por alguns responsáveis africanos. Estes últimos deixam transparecer que uma nova estratégia, por mais inovadora que seja na criação de uma parceria equilibrada, não pode melhorar rapidamente relações que ainda hoje se considera serem caracterizadas por uma dinâmica de dominadores-dominados:

— Critica-se duramente a burocracia da UE, enquanto que «com a China é tão fácil obter imediatamente os tractores de que necessitamos …»

— Solicita-se à UE que indemnize a África pela colonização e espoliação dos seus bens ou que aceite os seus imigrantes...

— Emitem-se dúvidas quanto à capacidade de os Acordos de Parceria Económica (APE) serem concluídos num verdadeiro espírito de parceria …

— Denunciam-se as divergências muito acentuadas sobre a crise do Zimbabué...

O caminho ainda parece longo e cheio de emboscadas para que as duas partes ganhem a aposta num clima de confiança reencontrada.

4.6.1 Deste ponto de vista, o CESE considera, no quadro de uma parceria equilibrada, que é **em primeiro lugar** da competência dos próprios governos africanos **assumir a responsabilidade da boa governação, da luta contra a corrupção** e da orientação dos investimentos directos ou estrangeiros para a redução da pobreza nos respectivos países. Este assumir de responsabilidade, que consolida a sua soberania, é a transição incontornável para uma parceria renovada. Por conseguinte, o princípio efectivo da adesão a esta parceria equilibrada entre a União Europeia e a África é essencial e faz todo o sentido se o objectivo for o desenvolvimento do emprego digno.

4.7 O CESE felicita-se do lugar que é conferido à sociedade civil, tanto em termos institucionais (relações entre o CESE da UE e o ECOSOC da UA) ([7]), como no que diz respeito ao conjunto dos intervenientes não-estatais que constituem a sociedade civil organizada ([8]). Deste ponto de vista, para que a vontade expressa tome forma e se consubstancie, será necessário ter em conta, sob pena de falhar, as dificuldades encontradas neste ponto na aplicação do Acordo de Cotonou.

Tudo somado, o CESE aprova a orientação a favor do progresso que se reflecte na estratégia UE-África para o conjunto do continente.

5. **O emprego digno: Objectivo inultrapassável de uma estratégia eficiente UE-África**

5.1 O artigo 55.º da estratégia UE-África dispõe que as questões de emprego e, nomeadamente, a segurança social, as possibilidades de empregos insuficientes e a promoção do trabalho digno em África serão abordadas de maneira conjunta, devendo ser concedida prioridade à criação de empregos úteis na economia formal, bem como à melhoria das más condições de vida e de trabalho, em conformidade com o programa a favor do trabalho digno das Nações Unidas, e à integração da economia informal na economia formal.

5.2 O CESE congratula-se com o facto de a questão do emprego ter sido considerada formalmente na estratégia UE-África, na medida em que considera que o seu desenvolvimento é, tanto em termos de quantidade como de qualidade, fundamental para a redução das desigualdades e da pobreza e para a integração social, que são necessárias para a eliminação dos extremismos e dos conflitos e, consequentemente, para a necessária estabilidade dos Estados.

([6]) Intervenção do Presidente do CES de um Estado francófono da África Ocidental na Assembleia Geral da UCESA (União dos CES de África), Ouagadougou, 13 e 14 de Novembro de 2007.

([7]) Ver artigos 104.º e 105.º da declaração.

([8]) Ver artigos 106.º a 110.º da declaração.

6. **A situação do emprego em África**

A taxa da população activa é elevada (68,6 %). Se a taxa de desemprego é igualmente elevada (10,3 %) **é a falta de empregos dignos e produtivos que constitui o problema mais grave**: **46,2 % da população, que inclui 55,4 % na África subsariana, vive com menos de 1 dólar por dia.** Por outras palavras, uma proporção importante da população activa dedica-se a um trabalho informal geralmente de subsistência. Este trabalho representa 68 % do número total de empregos, 57,2 % dos quais no sector agrícola primário, e é realizado em grande proporção por jovens e mulheres, quando estas últimas desempenham um papel determinante na medida em que são os pilares da comunidade económica e da família, constituindo assim o fio condutor da organização do tecido económico e social africano (ver Anexo II do presente parecer).

7. **Criar empregos dignos e produtivos**

Considerando as observações anteriores, a prioridade para a África é criar empregos dignos, produtivos e livremente escolhidos, que são os únicos susceptíveis de contribuir de maneira eficaz para a erradicação da pobreza, a construção de uma vida digna e a aplicação de uma protecção social eficiente e aberta a todos. Tudo isto deve integrar a dimensão do género a todos os níveis, mas também a dos jovens que representam o futuro da África e, em parte, a solidariedade entre as gerações.

De facto, sem empregos produtivos, seria ilusório ambicionar níveis de vida decentes, bem como o desenvolvimento económico e social e a realização pessoal do indivíduo. Estes objectivos passam, antes de mais, pelo desenvolvimento dos recursos humanos e das empresas do sector privado. Para ser plenamente operacional, esta dinâmica deve inscrever-se num quadro que favoreça a sua realização e em que estejam presentes, nomeadamente, a democracia, o Estado de Direito, a boa governação e o respeito dos Direitos do Homem e dos direitos sociais.

Na estratégia UE-África, adoptada na Cimeira de Lisboa, o emprego tem uma dimensão transversal. O objectivo deste capítulo é aprofundar esta questão fundamental em termos de análises e de propostas de orientações, o que passa por uma reflexão sobre os principais meios que podem contribuir para a abordagem do objectivo: esta abordagem é essencialmente macroeconómica. Todavia, para abordar a diversidade das acções, seria útil fazer, ulteriormente, um inventário das várias acções realizadas pelas ONG europeias que intervêm em matéria de ajudas ao desenvolvimento em África, evidenciando a diversidade dos programas que realizam com êxito, em particular com as pessoas colectivas e/ou os agrupamentos locais (por exemplo, cooperativas, associações hortícolas, estabelecimentos de ensino ou centros de saúde) e que contribuem para o desenvolvimento do emprego.

No entanto, além do que precede, o CESE faz questão de sublinhar com força que **o desenvolvimento da África e, consequentemente, a criação de empregos dignos e produtivos apenas poderão ser realizados num clima de estabilização reforçada dos Estados que compõem este continente**. Ora, um número considerável de países continuam mergulhados em conflitos intermináveis. Ao longo destes últimos dez anos, na Guiné, Libéria e Serra Leoa, países que dispõem de recursos naturais, sobretudo diamantes e madeira, os conflitos precipitaram estas regiões numa crise grave que esteve na origem de um fluxo importante de refugiados. Isto sem falar do conflito Darfur, que assola o Sudão, da «guerra esquecida» do Norte do Uganda, da insegurança persistente no Leste e no Norte da República Centro-Africana e da instabilidade do Congo. Considerando esta situação, a União Europeia e a comunidade internacional em geral têm um papel importante a desempenhar nesta questão determinante para o futuro do continente africano. Para além das atrocidades cometidas, que ninguém pode ignorar nem aceitar, é de facto claro que, se por um lado o emprego pode contribuir para a estabilidade dos Estados, por outro lado a instabilidade destes impede o seu desenvolvimento e a consequente criação de emprego.

7.1 *Para um crescimento rico em empregos*

7.1.1 Em relação ao crescimento económico, 2006 foi um ano favorável para este continente, que registou uma taxa de 6,3 % na África do Norte e de 4,8 % na África subsariana, com fortes contrastes de país para país.

7.1.2 Estes valores são significativos, nomeadamente se comparados com os resultados da União Europeia, mas devido a uma produtividade que está a estagnar ou mesmo a retroceder, a investimentos mal orientados, a um reduzido valor acrescentado sobre os produtos industriais ou agrícolas essenciais, à explosão demográfica e a um enorme défice de empregos dignos, **seria necessário um crescimento com dois valores para melhorar os empregos, tanto em termos quantitativos como qualitativos.** Segundo as estimativas, seria necessário um crescimento de 9 % no mínimo para começar a apreender positivamente os Objectivos do Milénio que, em todo o caso e lamentavelmente, não comportam objectivos de emprego.

7.1.3 Este crescimento é pobre em criação de empregos, porque a sua proveniência está mal orientada. Resulta frequentemente do aumento da exploração das riquezas naturais que se caracteriza, amiúde, por condições de trabalho no limite do aceitável e cuja rentabilidade disparou recentemente, nomeadamente nos Estados produtores de petróleo, devido ao encarecimento do preço do barril de petróleo bruto. Além do facto de esta situação ser aleatória, na medida em que está sujeita à variação dos preços, nem sequer cria um emprego suplementar. O mesmo acontece com os outros recursos naturais, na medida em que são geralmente exportados em estado bruto. Além disso, quando as classes médias colhem os benefícios de um aumento de actividade, em geral são consumidos produtos importados. e este consumo também não tem impacto no emprego local.

7.1.4 É necessário que os benefícios derivados da extracção do petróleo bruto, que nem sempre se sabe onde e como são utilizados, sejam investidos na fabricação de produtos de transformação com forte valor acrescentado que terão por consequência um crescimento rico em empregos. O mesmo é válido para os outros recursos naturais ou agrícolas que, por sua vez, podem favorecer o desenvolvimento de uma indústria agroalimentar no quadro de uma política agrícola estruturada, financiada e prioritária (ver ponto 7.4 e Anexo IV do presente parecer).

7.1.5 Não é da simples exploração das matérias-primas ou das produções agrícolas tradicionais e de massa (por exemplo, cana-de-açúcar, algodão, bananas, amendoim e cacau) que resultará um crescimento susceptível de criar um número óptimo de empregos. Este crescimento também tem a ver com o desenvolvimento de uma indústria de transformação que fabrica produtos elaborados com forte valor acrescentado e que, a longo prazo, constitui o melhor meio de evitar a deterioração das condições do intercâmbio, de participar na economia subregional, regional e mundial para dela retirar benefícios na perspectiva de uma nova fase de desenvolvimento.

7.2 *Para investimentos reorientados para a diversificação*

Se, sem crescimento, não há criação de empregos ou apenas em quantidade insuficiente, não haverá crescimento sem investimentos de qualidade.

Admite-se geralmente que, para se obter uma taxa de crescimento anual consequente durante vários exercícios (ver ponto 7.1.2), é necessária uma taxa de investimento que oscile entre 22 % e 25 % do PIB, quando apenas foi de 15 % nos últimos anos. Podemos distinguir duas fontes de investimentos susceptíveis de viabilizar este ritmo de crescimento.

7.2.1 Os investimentos endógenos

7.2.1.1 Em primeiro lugar, trata-se de investir em sectores com forte valor acrescentado e (ou) forte capacidade de produção que tenham um forte potencial de criação de emprego: infra-estruturas, agricultura e desenvolvimento sustentáveis, conservação do ambiente, indústria cultural, transportes, pescas, exploração florestal, TIC, indústria (primeira transformação e produtos acabados). Trata-se também de investir em segmentos que participam na constituição de um quadro propício a atrair os investimentos directos estrangeiros (IDE). Trata-se igualmente de caminhar para a criação de um círculo virtuoso: investimentos endógenos — produção — comércio — benefícios ... novos investimentos endógenos.

7.2.1.2 Os investimentos endógenos, ou ainda a mobilização dos recursos financeiros internos permitirão que a África seja ela própria a determinar as suas prioridades de desenvolvimento ao contrário dos IDE.

7.2.1.3 Onde devem ser encontrados os fundos para estes investimentos endógenos?

— A mobilização dos enormes benefícios, visíveis ou ocultos, gerados pela exploração dos recursos naturais (petróleo, gás, carvão, diamantes, madeira, minérios: crómio, platina, cobalto, ouro, manganésio, cobre, ferro e urânio) ([9]). (Como são utilizados actualmente? E como são utilizados, por exemplo, os benefícios provenientes da venda do açúcar que foi pago três vezes o seu preço no mercado mundial?);

— A introdução de impostos sobre o valor acrescentado (IVA) apenas permitiu aumentar as receitas públicas de maneira limitada e incompleta, mas isto pode ser melhorado.

— Uma melhor cobrança do imposto permitiria duplicar as receitas fiscais em certos países;

— As variações importantes do rácio receitas fiscais/PIB (entre 38 % na Argélia e Angola e menos de 10 % na Nigéria, Sudão e Chade) revelam que os países que têm rácios muito reduzidos podem aumentar sensivelmente as suas receitas;

— Procurar oficializar o trabalho informal, o que alargaria a base tributária e permitiria aumentar a base dos recursos.

([9]) Só em África, concentra-se a quase totalidade das reservas mundiais de crómio (essencialmente no Zimbabué e na África do Sul), 90 % das reservas de platina (África do Sul) e 50 % das reservas de cobalto (RDC e Zâmbia).

O conjunto destas melhorias deveria permitir contribuir para o crescimento quantitativo e qualitativo das políticas públicas.

— Num certo número de países, as remessas dos trabalhadores imigrantes são uma importante fonte de desenvolvimento ([10]). Estas remessas atingiram cerca de 16 mil milhões de dólares em 2004. Os fundos contabilizados e não-contabilizados representariam mais recursos financeiros do que a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e os investimentos directos estrangeiros (IDE). Estes fundos, não sendo uma fonte de endividamento, ao passarem pelo sistema bancário oficial dos países africanos poderiam ter uma incidência considerável nas capacidades de investimentos; Este ponto, por si só, mostra **a importância de que se reveste a imigração para os países africanos**; tal importância justifica que todas as modificações das regulações dos fluxos migratórios sejam objecto de debates aprofundados entre a UE, os Estados-Membros considerados individualmente e os países africanos envolvidos ([11]);

— A fuga de capitais continua a privar os países africanos de uma quantidade considerável de recursos para o investimento. **Esta fuga de capitais representa duas vezes a dívida total do continente africano** ([12]), o que leva alguns peritos a afirmar que a África é um «credor líquido» em relação ao resto do mundo. Estes recursos afectados a investimentos produtivos poderiam criar empregos e fornecer rendimentos a grandes camadas da população. Além de estancarem a hemorragia, como foi feito em certos países europeus, os governos poderiam encarar a hipótese de conceder uma amnistia temporária para o repatriamento destes capitais.

Com estas perspectivas e empreendendo as reformas necessárias, em particular nos sectores financeiros e orçamentais, a África poderia conseguir mobilizar muitos mais recursos internos para financiar os investimentos produtivos da sua escolha.

7.2.2 Os investimentos directos estrangeiros (IDE)

O contributo dos investimentos directos estrangeiros é crucial para o desenvolvimento económico do continente. Com efeito, estes investimentos desempenham um papel importante quando são bem orientados, no processo de desenvolvimento dos países de acolhimento, nomeadamente através do fornecimento dos capitais e das tecnologias, das competências, do saber-fazer e do acesso ao mercado, o que contribui para uma maior eficácia na utilização dos recursos e para uma produtividade reforçada.

7.2.2.1 Enquanto que nos anos 80 os fluxos médios anuais de IDE destinados à África duplicaram em relação à década precedente, atingindo 2,2 mil milhões de dólares, aumentaram sensivelmente até atingirem 6,2 mil milhões de dólares nos anos 90 e 13,8 mil milhões de dólares nos anos 2000-2003. Não obstante, este continente representa apenas 2 a 3 % dos fluxos mundiais, depois de ter atingido um máximo de 6 % em meados da década de 70 e menos de 9 % dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento, em relação com uma percentagem máxima de 28 % atingida em 1976.

([10]) **Ver CESE 673/2007 «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios», relatora: M. SHARMA, Dezembro de 2007.**

([11]) Segundo encontro conjunto CESE-UCESA (União dos CES Africanos). Declaração dos Presidentes.

([12]) «O desenvolvimento económico em África», relatório da CNUCED, 26 de Setembro de 2007.

7.2.2.2 Uma das características próprias dos fluxos de IDE destinados à África é a atracção suscitada pelos recursos naturais. Isto explica a repartição desigual dos IDE pelo continente. Vinte e quatro países africanos, cuja economia é considerada dependente do petróleo e do minério, receberam em média três quartos dos fluxos de IDE durante as últimas duas décadas.

7.2.2.3 Convém reorientar os IDE, nomeadamente para sectores manufactureiros que garantam uma grande diversificação de produções competitivas facilitadas por transferências tecnológicas. Para atrair IDE diversificados e para que sejam eficazes, a África deve continuar a envidar esforços para criar um quadro geral propício e atraente. Com efeito, os IDE apenas podem estar presentes e contribuir para o desenvolvimento se forem preenchidas certas condições prévias: qualidade do tecido económico e das infra-estruturas, dimensão do mercado em causa (daí a importância da integração regional), formação da mão-de-obra (ver ponto sobre os recursos humanos), reforço e estabilidade dos poderes públicos e boa governação. Além disso, para serem eficientes, os IDE devem inscrever-se numa visão da economia nacional e da sua inserção na conjuntura subregional, regional e mundial. Com este objectivo, deve ser concebida a elaboração de uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento, como aconteceu no Sudeste Asiático nos anos 70 e 80.

7.2.2.4 Todavia, os IDE não podem resolver todos os problemas, muito menos em matéria de boa governação, democracia, Estado de Direito, respeito dos Direitos do Homem, corrupção, fuga de capitais etc. A propósito desta constatação, é oportuno sublinhar que os IDE provenientes da China aumentaram sensivelmente nos últimos anos devido, nomeadamente, aos notáveis esforços diplomáticos que culminaram com a Cimeira China África. A China concentra os seus IDE quase exclusivamente nas indústrias extractivas, para garantir as matérias-primas necessárias à expansão da sua economia.

7.2.2.5 O comércio sino-africano foi multiplicado por vinte em dez anos, tendo passado de 3 mil milhões de dólares em 1998 para 55 mil milhões de dólares em 2006. Mas do ponto de vista dos interesses africanos, o método chinês suscita numerosas questões. Estes interesses reforçam com frequência os governos, cujas orientações políticas não vão no sentido da democracia, do Estado de Direito e da redução da pobreza ([13]). Deste ponto de vista, o conflito do Darfur é edificante, bem como a atitude chinesa no Zimbabué. Além disso, no plano do desenvolvimento, o método da China é preocupante (ver Anexo III do presente parecer).

7.2.2.6 No plano dos investimentos em África, os Estados-Membros da UE estão muito presentes. Para amplificar esta situação, podemos encarar a hipótese de:

— Oferecer incentivos tangíveis às empresas da UE sob a forma, por exemplo, de créditos fiscais;

— Utilizar os instrumentos de desenvolvimento existentes, depois de revistos e reforçados. Reforçar, por exemplo, a eficácia e a facilidade de investimento do BEI e melhorar o seu desempenho, de modo a que se torne um recurso útil para o sector privado;

— Criar uma facilidade/órgão de garantia dos investimentos financiados de modo adequado, com base no modelo preconizado no artigo 77.º, n.º 4, do Acordo de Cotonou.

7.3 *Fazer das PME o instrumento do desenvolvimento económico*

O sector privado, o seu reforço e a sua diversificação revestem-se de importância capital para o desenvolvimento sustentável, para a criação de emprego e para a consequente redução da pobreza.

Ora, na maior parte dos países africanos, há de certo modo um elo que falta entre, por um lado, o sector informal e as muito pequenas empresas (MPE) que têm mais a ver com a sobrevivência social do que propriamente com o estímulo da economia e, por outro lado, as filiais das grandes empresas estrangeiras que têm um funcionamento quase autárcico e que, por isso, contribuem pouco para a economia local.

Por conseguinte, coloca-se a questão de favorecer a emergência de pequenas e médias empresas (PME), que constituiriam um tecido económico coerente que contribui **para o desenvolvimento de um sector privado indispensável para o desenvolvimento do continente**.

Para favorecer o desenvolvimento das PME, seria conveniente, nomeadamente:

— Aprofundar a integração regional (ver ponto 7.8), para ultrapassar a pequenez dos mercados locais;

— Reduzir os encargos administrativos, aumentar a credibilidade judiciária e adaptar as infra-estruturas, incluindo as imateriais (infra-estruturas de comunicação) às suas necessidades;

— Abrir as suas possibilidades financeiras (ver ponto 7.2.1: Os investimentos endógenos) para a sua criação e financiamento; Para o efeito, seria necessário, em particular, melhorar o ambiente dos negócios (criando, por exemplo, ajudas para o mercado e a comercialização), ajudá-los a satisfazer as exigências da finança formal e alargar a oferta de financiamentos através de um maior recurso ao sector privado não- financeiro;

— **Converter o desenvolvimento das PME num dos eixos da política de cooperação da União Europeia em África**. Através dos Estados-Membros e das suas empresas, a UE deve favorecer e promover a criação de PME, nomeadamente através do estímulo ao investimento graças a incentivos fiscais (por exemplo, créditos fiscais, empréstimos bonificados e papel do BEI);

— Realizar transferências tecnológicas sistemáticas (saber-fazer e comunicação) que possam eventualmente lançar ulteriores programas de investigação e desenvolvimento. Qualquer empresa europeia que assina um contrato de fornecimento de equipamentos ou de produtos industriais deve comprometer-se a transferir a sua tecnologia (isto é feito efectivamente com a China, nomeadamente no sector do nuclear e da aeronáutica. Porque não com a África sobre produtos menos elaborados? Mesmo que os desafios financeiros sejam menos importantes);

([13]) Assembleia Parlamentar Mista ACP-UE. Projecto de relatório sobre «Os IDE nos Estados ACP», relatores: Astrid LULLING e Timothy HARRIS, Kigali, Novembro de 2007.

— Criar «*spin-off*» e viveiros de empresas, podendo isto ser favorecido através da previsão nas formações da preocupação de desenvolver o espírito empresarial;

— Desenvolver co-empresas ou empresas comuns que associem componentes africanas e europeias (por exemplo, capitais, mão-de-obra e direcção).

7.4 *Construir uma agricultura moderna e competitiva*

A agricultura, as pescas e a silvicultura, que constituem vertentes essenciais do desenvolvimento rural, devem ser a principal prioridade estratégica do desenvolvimento da África. Estes sectores são fundamentais para o desenvolvimento primário e, devido ao seu primado sobre grande parte do território, são factores estruturantes da vida económica e social. Este desenvolvimento é indispensável para procurar atingir a auto-suficiência alimentar, porque representa um domínio essencial da economia dos países africanos e contribui para estabilizar as populações, tanto mais que representa um grande potencial em termos de criação de emprego. Considerando a importância da agricultura africana (-57,2 % da população activa total dedica-se à agricultura em comparação com 5 % nos países industrializados), não pode deixar de surpreender constatar que apenas foi destinado à agricultura 1 % dos recursos do 9.º Fundo Europeu de Desenvolvimento; esta constatação reforça a ideia da necessária associação da sociedade civil, e dos agricultores em particular, à elaboração dos Planos Indicativos Nacionais. Comparativamente, o Banco Mundial consagrou 8 % dos seus recursos à agricultura e reconheceu ele próprio que isto era insuficiente.

Neste período de encarecimento dos preços das matérias-primas agrícolas, e por conseguinte dos produtos alimentares, nos mercados internacionais, mais do que nunca o desenvolvimento progressivo da agricultura apenas poderá ser realizado através da adopção de uma política agrícola séria, estruturada e planificada a curto, **médio e longo prazo**. **Esta política deve beneficiar de prioridade orçamental e financeira no sentido lato do termo** e ser adaptada às limitações próprias dos diferentes países e do continente, ao mesmo tempo que deve integrar a abordagem regional.

Para garantir o máximo de êxito na implantação desta política, esta última apenas poderá ser elaborada e aplicada com a colaboração das organizações agrícolas africanas e deverá, nomeadamente, incluir mecanismos de salvaguarda: é normal que no Senegal seja importado arroz da Ásia, quando existem possibilidades de cultivo com irrigação ao longo do rio que não são valorizadas?

Uma política racional de promoção do emprego no sector agrícola poderá assentar, em particular, nos aspectos apontados no Anexo IV do presente parecer.

7.5 *Os recursos humanos no cerne de uma política para o emprego*

O desenvolvimento dos recursos humanos é um factor imprescindível de qualquer estratégia de desenvolvimento. A educação e a formação desempenham um papel de primeiro plano neste processo, formando uma mão-de-obra flexível, diversificada em termos de empregabilidade, e de boa qualidade. Por conseguinte, é necessário que os responsáveis pela planificação dos recursos humanos, associados aos intervenientes socioeconómicos, procedam a uma análise das necessidades em termos de emprego e de mercado do trabalho, realizem previsões a médio e a longo prazo e se antecipem aos problemas e aos desafios mais importantes ligados à adequação entre formação e emprego. De modo geral, o exemplo dos países emergentes ou recentemente desenvolvidos, como a Coreia, é edificante deste ponto de vista.

A UE e os Estados-Membros devem desempenhar um papel central graças à experiência adquirida em matéria de formação e a financiamentos bem orientados e selectivos, cuja rastreabilidade seria garantida. A União Europeia tem vários projectos educacionais em que podem participar estudantes africanos. O Comité está em crer que esta actividade da UE é muito importante, pois o futuro da África depende do facto de a população possuir um bom nível de educação.

As diferentes acções que poderiam ser realizadas para colocar os recursos humanos no centro da promoção do emprego são desenvolvidas no Anexo V do presente parecer.

7.6 *A integração regional*

Reconhece-se em geral que existe um enorme potencial para desenvolver o comércio intra-africano e para criar espaços económicos mais vastos.

Embora a integração económica regional e subregional tenha progredido sensivelmente, nomeadamente graças à criação da União Africana, o potencial comercial ainda não foi plenamente explorado. Convém coordenar melhor as medidas adoptadas para harmonizar os procedimentos aduaneiros, reduzir os obstáculos pautais e não-pautais, melhorar os transportes e as comunicações através do aumento dos investimentos no desenvolvimento das infra-estruturas regionais e garantir a livre circulação dos cidadãos, nomeadamente através da supressão dos vistos, inscrevendo tudo isto **numa política de ordenamento do território** de forma a assegurar uma coerência geral.

O desenvolvimento económico da África passa em primeiro lugar pelo aprofundamento do seu mercado interno para que seja capaz de desenvolver um crescimento endógeno que permita estabilizar e integrar este continente na economia mundial. A integração regional e o desenvolvimento do mercado interno são os pilares e os trampolins que permitirão uma abertura positiva da África ao comércio mundial.

Deste ponto de vista, o Comité lamenta que, até hoje, não tenham sido concluídas as negociações **regionais** dos Acordos de Parceria Económica, dos quais um dos objectivos é precisamente a integração económica.

7.7 *O diálogo social*

O diálogo social é necessário e fundamental para o desenvolvimento do emprego digno e produtivo. Deste modo, este diálogo deve ser parte integrante da aplicação da estratégia comum. Com efeito, a plena participação dos parceiros sociais na vida económica e social, nomeadamente através da negociação da convenção colectiva, dá resposta não só a exigências de democracia, mas também constitui uma fonte de desenvolvimento social, de paz social e de competitividade económica. O diálogo social é o instrumento privilegiado que permite atingir

consensos socioeconómicos geradores de desenvolvimento. Com efeito, não é possível um desenvolvimento económico óptimo que não seja paralelamente acompanhado por um desenvolvimento social. Estes conceitos devem estar em sintonia para criar a dinâmica necessária à plena eficiência de um progresso económico capaz de suscitar uma melhoria dos modos de vida e dos empregos dignos, bem como o bem-estar das populações. Convém portanto criar ou desenvolver as liberdades sindicais e de negociação colectiva, bem como organizações de empregadores e de trabalhadores fortes e independentes que disponham das capacidades e dos conhecimentos técnicos necessários ao pleno desempenho das suas funções.

7.8 *A sociedade civil organizada*

A participação dos intervenientes não-estatais é indissociável do desenvolvimento do emprego digno e deve portanto ser um aspecto essencial da estratégia comum. Efectivamente, a sua participação, ao mesmo tempo que dá resposta a exigências de democracia participativa, introduz o saber fazer e os conhecimentos de terreno daqueles que quotidianamente empreendem, produzem e cultivam. A este título, devem ser associados à elaboração dos programas indicativos nacionais e regionais (PIN e PIR) e serem considerados actores do desenvolvimento de pleno direito, beneficiar dos auxílios públicos ao desenvolvimento e das disposições do Acordo de Cotonou que visam os auxílios ao reforço das capacidades. Temos interesse em reler, nomeadamente, o ponto 3 do parecer do CESE 1497/2005 sobre a necessária organização estrutural, ou mesmo institucional, da sociedade civil organizada (plataforma, redes, Comité …) para adquirir uma unidade de tempo e de localização necessária aos debates e à definição das suas orientações. Deste ponto de vista, **a criação, graças ao Acordo de Parceria Económica (APE) CARIFORUM-CE, que foi concluído em Dezembro de 2007, de um Conselho Consultivo da Sociedade Civil é um exemplo a seguir em África**. (ver declaração final da 25.ª Reunião dos Meios Económicos e Sociais ACP-UE, realizada em 4, 5 e 6 de Março em Bruxelas: «Uma melhor parceria para um melhor desenvolvimento»). Ao cumprir o mandato que lhe conferiu o Acordo de Cotonou, o CESE desempenhou, através do seu Comité de Acompanhamento ACP-UE, um papel importante ao contribuir para a coordenação, a reflexão colectiva e a colocação em rede da sociedade civil organizada.

7.9 *A boa governação*

A boa governação condiciona a confiança dos investidores e este ponto de vista, por si só, revela que a boa governação é essencial para o desenvolvimento da África. Por conseguinte, a promoção da governação democrática, necessária em todos os escalões administrativos, é um elemento fundamental do diálogo da parceria Europa-África. Deve ser considerada na sua globalidade e incluir o respeito dos Direitos do Homem e dos direitos dos trabalhadores, nomeadamente as liberdades sindicais, as normas do trabalho, o Estado de Direito, o reforço das instituições e do aparelho de Estado (cuja fragilidade e capacidades insuficientes são frequentemente um freio à aplicação das acções de cooperação), a participação da sociedade civil numa verdadeira democracia participativa ou ainda a luta contra a corrupção. Sobre este último ponto, a **União Europeia e os Estados-Membros devem impor exigências no quadro das parcerias, condicionando os seus auxílios financeiros à rastreabilidade das suas utilizações.** Com efeito, dos 100 mil milhões de dólares de auxílios anuais, 30 mil milhões «evaporam-se» ([14]) (ver ponto 3.6.1.5 e 7.2.1.3, último travessão).

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([14]) «O desenvolvimento económico em África», relatório da CNUCED, 27 de Setembro de 2007. Entrevista do Secretário de Estado para a francofonia do Governo Francês, jornal «*Le Monde*», 16 de Janeiro de 2008.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Relações UE-Ucrânia: um novo papel dinâmico para a sociedade civil

(2009/C 77/33)

Na reunião plenária de 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre as

Relações UE-Ucrânia: um novo papel dinâmico para a sociedade civil.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 17 de Julho de 2008, sendo relatora Mall Hellam.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Resumo**

1.1 Com o presente parecer, o CESE pretende incentivar uma melhor aplicação do princípio da apropriação comum e da parceria entre a sociedade civil ucraniana, o governo ucraniano e as instituições da União Europeia para o aprofundamento das relações UE-Ucrânia e fazer da política da UE relativa à Ucrânia um instrumento eficaz de apoio ao processo de reforma e modernização do país.

1.2 Para a Ucrânia, a União Europeia é tanto um objectivo como um motor da mudança. O CESE considera que a integração da Ucrânia na União Europeia e o processo de reforma requerem uma sociedade civil forte e sustentável ([1]), o que implica uma política de desenvolvimento da sociedade civil a longo prazo para a Ucrânia, tanto por parte da UE como por parte do governo ucraniano.

1.3 A assunção pela sociedade civil de um papel mais destacado implica a criação de condições políticas favoráveis nas relações UE-Ucrânia.

1.4 A possibilidade de adesão da Ucrânia à UE poderá contribuir para esse objectivo. Da mesma forma, a perspectiva da isenção de visto deve ser tornada credível e deve ser fornecido à Ucrânia o roteiro para a isenção de visto. O CESE recomenda a inclusão destes elementos no novo Acordo de Associação ([2]) entre a UE e a Ucrânia, a fim de estimular o processo de reforma conferindo um papel importante à sociedade civil.

1.5 No que diz respeito a políticas específicas para a sociedade civil, o governo da Ucrânia deve tentar criar um quadro regulamentar propício à sociedade civil no país, e os intervenientes da sociedade civil devem assumir um papel durável nos processos de decisão e no diálogo social. Por sua vez, a UE deve ajudar a desenvolver uma estratégia de reforço das capacidades da sociedade civil ucraniana. Importa dar especial atenção e apoio ao desenvolvimento do diálogo social a todos os níveis.

1.6 O CESE reconhece os progressos da Ucrânia no sentido da consolidação da democracia, do reforço do primado do direito e do respeito dos direitos humanos, o que irá contribuir para a melhoria do nível das relações com a UE, para uma maior integração económica e para o estabelecimento de laços políticos privilegiados.

1.7 O Comité apela à rápida conclusão das negociações sobre o Acordo de Associação e propõe que o Acordo preveja a criação, em colaboração estreita com a sociedade civil ucraniana, de um organismo conjunto da sociedade civil que dê a esta uma maior influência nas relações entre a UE e a Ucrânia.

2. **UE e Ucrânia: progresso da cooperação e oportunidades proporcionadas pela situação actual**

2.1 A promoção da democracia, a boa governação e as economias de mercado nos países vizinhos continuam a ser prioridades centrais das políticas externas da União Europeia. Para esse efeito, a UE lançou a Política Europeia de Vizinhança, assente nos princípios da parceria e da apropriação comum, da diferenciação e da assistência personalizada.

2.2 No âmbito da Política Europeia de Vizinhança, foram lançadas, em Janeiro de 2004, consultas com a Ucrânia relativamente ao Plano de Acção UE-Ucrânia, adoptado pelo Conselho da União Europeia em Dezembro de 2004. A «Revolução Laranja», em Dezembro de 2004, que comprovou o enorme potencial da sociedade civil ucraniana, e a posição pró-europeia do governo laranja do Presidente Viktor Yushchenko e de Yulia Tymoshenko levaram a UE a enriquecer o Plano de Acção com novos incentivos. O Plano de Acção foi oficialmente adoptado no Conselho de Cooperação UE-Ucrânia, em 21 de Fevereiro de 2005, por um período de 3 anos. Proporciona um quadro global e ambicioso para a cooperação com a Ucrânia, identificando os principais domínios de reforma (reforma e diálogo

([1]) No presente parecer, entende-se por sociedade civil três tipos de grupos em função da sua actividade: 1) organizações de interesses, que representam e promovem os interesses e valores de grupos específicos ou da sociedade em geral, 2) organizações de serviços, que fornecem serviços aos seus membros ou a um leque mais alargado de clientes, e 3) organizações de apoio, que disponibilizam recursos para os necessitados ou para determinadas actividades. As organizações da sociedade civil incluem sindicatos, grupos de empregadores, associações empresariais, organizações de defesa dos direitos humanos ou de questões ambientais, etc., organizações fornecedoras de serviços sociais ou representativas de grupos vulneráveis da sociedade e interesses especiais, como as organizações da juventude ou as associações de consumidores. Cf. Zimmer, A. e Priller, E. (eds.), *Future of Civil Society. Making Centrakl European Nonprofit Organizations work.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 16.

([2]) Este acordo era anteriormente conhecido como o «Acordo de Associação». A declaração conjunta da Cimeira UE-Ucrânia (9 de Setembro de 2008) apelou à conclusão de um Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia.

políticos, reforma e desenvolvimento económicos e sociais, reforma da legislação e do mercado, cooperação em matéria de justiça e assuntos internos, transportes, energia, sociedade da informação e ambiente, contactos interpessoais).

2.3 À Ucrânia foram dadas a perspectiva da abertura das negociações sobre o novo quadro contratual (Acordo de Associação), na condição de realizar eleições parlamentares livres e justas em 2006, e a perspectiva de iniciar negociações sobre a criação de uma zona ampla de comércio livre após a adesão à OMC. A facilitação de vistos, o aumento do volume das ajudas e mais oportunidades para os contactos interpessoais foram outros dos incentivos oferecidos à Ucrânia no âmbito do Plano de Acção.

2.4 As negociações sobre o Acordo de Associação foram lançadas em Março de 2007 e as negociações sobre as disposições para a criação de uma zona ampla de comércio livre tiveram início em Fevereiro de 2008, na sequência da adesão da Ucrânia à OMC. Entre Março de 2007 e Julho de 2008 houve nove rondas de negociações. Em 2008, entrou em vigor o acordo de facilitação de vistos, firmado em 2007.

2.5 O processo de negociação relativo ao Acordo de Associação terá implicações de grande alcance para as relações UE--Ucrânia e para o processo de reforma interna da Ucrânia. Este processo constitui uma oportunidade única para as autoridades ucranianas de iniciarem uma consulta transparente e sistemática das organizações da sociedade civil que poderá ajudar a consolidar o apoio interno às reformas previstas no novo acordo. Também oferece também à sociedade civil ucraniana a ocasião de se agrupar para melhor definir os seus interesses e os dar a conhecer às autoridades envolvidas na negociação do acordo.

2.6 É importante garantir que o processo de negociação UE--Ucrânia seja aberto e tenha em conta as potenciais implicações do acordo para os vários grupos e os vários domínios do processo de reforma interna da Ucrânia. Trata-se de um acordo sem precedentes, já que o nível de cooperação política e a dimensão da participação no mercado comum não está previamente definido. A UE não possui um guia para se orientar durante o processo de negociação deste acordo, pelo que as contribuições dos diversos intervenientes da Ucrânia e da UE serão úteis. Além disso, o novo acordo com a Ucrânia deverá vir a ser o modelo de acordo que a UE irá negociar com outros países vizinhos.

3. **Actividades do CESE relacionadas com a Ucrânia**

3.1 Desde 2003, o CESE tem vindo a desenvolver relações com organizações da sociedade civil ucraniana. Em 2004, o Comité dedicou um estudo e um parecer à sociedade civil na Ucrânia, Rússia, Moldávia e Bielorrússia. Os últimos anos assistiram a uma intensificação das relações entre a UE e a Ucrânia. Estão em curso negociações para um Acordo de Associação e quer a sociedade civil quer o CESE foram convidados a desempenhar um papel mais importante e alargado nas relações futuras. Em Fevereiro de 2006, o CESE organizou, em Kiev, uma conferência sobre o papel da sociedade civil ucraniana na aplicação da Política Europeia de Vizinhança. Na declaração final, o CESE empenhou-se em apoiar o desenvolvimento da sociedade civil na Ucrânia.

3.2 Alguns meses depois nascia o Conselho Nacional Tripartido Económico e Social (CNTES) da Ucrânia. Em 24 e 25 de Outubro de 2007, uma delegação do Conselho Tripartido presidida pelo ministro do Trabalho da Ucrânia visitou o CESE. O Grupo de Contacto «Vizinhos europeus de Leste» dedicou uma reunião extraordinária à sociedade civil da Ucrânia.

3.3 Há um empenho generalizado em dar início a uma cooperação estruturada entre o CESE e o CNTES. Contudo, o CESE está apostado em garantir uma participação mais alargada da sociedade civil ucraniana, incluindo organizações não governamentais activas ao lado dos sindicatos e das associações de empregadores representados no CNTES. A sociedade civil da Ucrânia deve, pois, criar uma plataforma que represente quer o CNTES quer representantes de outras organizações da sociedade civil (OSC).

4. **Situação política e assuntos económicos e sociais na Ucrânia**

4.1 Desde 2004, e após a Revolução Laranja, a Ucrânia emergiu como uma jovem democracia, deixando para trás a maioria dos seus vizinhos pós-soviéticos. As eleições livres e justas tornaram-se uma prática habitual, e a liberdade de expressão e de reunião, conquistadas durante a Revolução, foram preservadas.

4.2 Contudo, uma vez acalmada a euforia da Revolução Laranja, em 2005, a Ucrânia viu-se numa situação de instabilidade e de rivalidades políticas de que resultaram graves crises que colocaram todos os ramos do poder em conflito entre si e desacreditaram o poder judicial e as forças da ordem. Desde então, a instabilidade política e a incapacidade de lançar reformas de longo alcance têm marcado a vida política da Ucrânia. Embora a Política Europeia de Vizinhança e o respectivo Plano de Acção tenham orientado de certa forma as reformas na Ucrânia, não conseguiram, de um modo geral, mobilizar a elite política e a sociedade em torno do objectivo da integração europeia.

4.3 A economia ucraniana continua a crescer. Contudo, a taxa de inflação não tem parado de aumentar, atingindo os 16 % em 2007 e níveis ainda mais elevados em 2008, por o governo não ter introduzido medidas anti-inflacionárias. Apesar de a Ucrânia ter assistido, nos últimos anos, a um acentuado declínio da pobreza, mais de 20 % dos ucranianos continuam a viver abaixo do limiar da pobreza, com um rendimento médio ainda inferior a 150 euros mensais. A Ucrânia continua a ser um país onde a legislação coloca vários obstáculos ao investimento directo estrangeiro e à criação de empresas. De um modo geral, a Ucrânia não conseguiu introduzir reformas macroeconómicas substanciais e, nos casos em que houve desenvolvimento económico, isso deveu-se sobretudo a factores alheios à política governamental.

4.4 Apesar das muitas declarações políticas, não tem havido grandes avanços no combate à corrupção na Ucrânia. Segundo o inquérito da Transparency International em 2007, cerca de 70 % dos ucranianos consideram que as medidas tomadas pelas autoridades para combater a corrupção não são eficazes. Os interesses estabelecidos e o clientelismo continuam a pesar sobre a tomada de decisões. É urgente melhorar a estrutura de representação, a mediação entre o Estado e a sociedade, o primado do direito e as estratégias de luta contra a corrupção.

5. **Situação da sociedade civil e seu contributo para a integração europeia da Ucrânia**

5.1 *Situação da sociedade civil na Ucrânia*

5.1.1 De acordo com estatísticas oficiais, há mais de 50 000 organizações da sociedade civil (OSC) registadas. Segundo fontes estatais, 90 % das OSC têm orçamentos de entre 50 000 e 300 000 dólares por ano. Por outro lado, o facto de mais de 80 % dos cidadãos ucranianos não estarem ligados a qualquer organização voluntária revela que os ucranianos têm um baixo nível de participação cívica comparados não só com os cidadãos das democracias ocidentais, mas também com os cidadãos da Europa Central e Oriental.

5.1.2 Há várias razões para os baixos níveis de participação cívica na Ucrânia: a falta de confiança dos cidadãos nas organizações e no processo político em geral, resultante da herança soviética de «actividades rituais forçadas», o desencanto com os resultados das reformas democráticas e dos mercados, a ausência de uma classe média forte e a persistência de redes sociais informais. Estas características, em conjunto com a desconfiança do Estado em relação ao activismo de base, conduziram a Ucrânia à actual estagnação num estado semi-democrático.

5.1.3 Têm-se registado, contudo, alguns progressos. Em 2005-2006, várias organizações da sociedade civil estavam a trabalhar num «Manifesto da sociedade civil» a fim de comunicar as suas reivindicações aos poderes públicos. A maior parte das propostas do Manifesto foi incluída no projecto de apoio ao Instituto da Sociedade Civil pelos poderes públicos. Em Novembro de 2007, a conferência nacional sobre *Políticas Públicas para a Promoção do Desenvolvimento da Sociedade Civil: Novas Prioridades* apresentou uma série de recomendações ao novo governo e ao parlamento no tocante ao desenvolvimento da sociedade civil e ao diálogo social.

5.1.4 A legislação em matéria de OSC deve ser completada por uma nova lei sobre as organizações cívicas que preveja um procedimento de registo das OSC mais simples e menos dispendioso, a autorização de criação de organizações por entidades jurídicas, a supressão das actuais restrições territoriais à actividade das OSC e a autorização de proteger os direitos de todos os cidadãos.

5.1.5 Outra questão importante para o desenvolvimento da sociedade civil na Ucrânia é a ausência de financiamento estatal. De acordo com algumas fontes, o financiamento estatal constitui apenas 2 % das receitas das OSC. Esta percentagem é extremamente baixa quando comparada com os 30 a 40 % nos países vizinhos da Europa Central. Na maioria dos antigos Estados-Membros, o financiamento estatal é a principal fonte de rendimentos das OSC.

5.2 *Diálogo social*

5.2.1 Os sindicatos estão organizados na Federação de Sindicatos da Ucrânia (FSU), na Confederação Nacional de Sindicatos e nos Sindicatos Livres da Ucrânia. A Confederação Nacional das Organizações de Sindicatos da Ucrânia (NKPU) é uma associação nacional de sindicatos fundada em 2004. A NKPU nasceu quando vários sindicatos abandonaram a Federação de Sindicatos da Ucrânia. Embora formalmente organizados, os sindicatos desempenham ainda um papel muito modesto na defesa dos interesses dos seus afiliados, nomeadamente na promoção da segurança no trabalho.

5.2.2 No que respeita às associações de empregadores e de empresas, algumas são bastante influentes e capazes de promover os seus interesses (Federação dos Empregadores da Ucrânia, Câmara de Comércio e Indústria da Ucrânia, etc.). Contudo, a Ucrânia não dispõe de legislação em matéria de lóbis, nem de estruturas de consulta formal para a promoção de interesses constituídos.

5.2.3 Nos termos do Decreto Presidencial ([3]) relativo ao desenvolvimento do diálogo social na Ucrânia, foi instituído, em 2006, o Conselho Nacional Tripartido Económico e Social (CNTES), com o estatuto de organismo consultivo, sob os auspícios do presidente da Ucrânia. Foram igualmente criados conselhos económicos e sociais territoriais tripartidos a nível regional.

5.2.4 Estas instituições visam o desenvolvimento do diálogo social e da participação dos representantes dos trabalhadores e das entidades patronais na concepção e aplicação da política social e económica do Estado.

5.3 *Papel da sociedade civil no processo de integração europeia da Ucrânia*

5.3.1 Embora a sociedade civil da Ucrânia seja bastante fraca, como já foi referido, várias organizações não governamentais têm desempenhado um papel importante na promoção dos valores europeus, no acompanhamento da acção das entidades públicas e na defesa de políticas específicas, na prestação de assistência especializada aos poderes públicos, na auscultação da opinião pública e na sensibilização do público para a UE. Essas actividades são habitualmente realizadas com apoio financeiro de doadores internacionais, embora se enquadrem frequentemente nos objectivos de programas estatais e a legislação preveja a possibilidade de o orçamento do Estado apoiar as actividades das OSC.

5.3.2 O impacto destas actividades no processo de integração europeia ou na europeização da Ucrânia é bastante limitado. Isso deve-se à posição desfavorável e à falta de capacidades da sociedade civil, que não está suficientemente consolidada e organizada para influenciar os responsáveis políticos. Por outro lado, as relações entre as organizações da sociedade civil e o cidadão comum são pouco claras. Por isso, as organizações da sociedade civil e os activistas estão mal posicionados para mobilizar os cidadãos e para formar a opinião pública. A instabilidade da situação política representa outro obstáculo importante à capacidade interventiva da sociedade civil.

5.3.3 Nos casos em que as organizações da sociedade civil conseguem promover determinadas decisões políticas, isso deve-se mais à intervenção de políticos ou de funcionários públicos com uma atitude aberta e cooperante. A nomeação do vice-primeiro-ministro para a Integração Europeia em Dezembro de 2007 estimulou a participação da sociedade civil. Os especialistas da sociedade civil estão agora empenhados na elaboração de programas estatais no domínio da integração europeia e são consultados relativamente a vários assuntos da competência do vice-primeiro-ministro.

([3]) Decreto do Presidente da Ucrânia com o n.º 1871, de 29 de Dezembro de 2005.

5.3.4 Para além do papel aparentemente activo desempenhado por um número limitado de ONG, a sociedade civil em geral encara a integração europeia como algo de abstracto. As organizações da sociedade civil (sindicatos, associações profissionais, organizações de consumidores, etc.) só poderão assumir um papel mais activo quando entenderem que a integração europeia diz respeito à vida quotidiana e que as reformas afectarão toda a sociedade.

6. **Conclusões e recomendações para um papel renovado e dinâmico da sociedade civil nas relações UE-Ucrânia**

6.1 A assunção pela sociedade civil de um papel mais destacado implica um ambiente político favorável nas relações UE--Ucrânia e medidas específicas que visem uma maior participação da sociedade civil.

6.2 No que diz respeito ao *ambiente político e à dinâmica da relação UE-Ucrânia*, os elementos que se seguem são fundamentais:

6.2.1 No Acordo de Associação deveria ser dada à Ucrânia a perspectiva de adesão à UE. Essa perspectiva revitalizará os círculos reformistas, e em particular a sociedade civil favorável à reforma. Os incentivos da perspectiva de adesão facilitarão a aceitação das reformas pela sociedade e enfraquecerão a posição dos sectores mais refractários. Segundo especialistas ucranianos e internacionais, a referência ao artigo 49.º do Tratado UE, que dispõe que qualquer país europeu que corresponda aos critérios pode apresentar a sua candidatura à adesão, já constituiria por si só um sinal animador para a Ucrânia.

6.2.2 A perspectiva da isenção de visto deve ser tornada credível e deve ser fornecido à Ucrânia o roteiro para a isenção de visto. Face aos actuais entraves à circulação, os intervenientes da sociedade civil têm poucas possibilidades de construir parcerias efectivas com os seus homólogos da UE. Globalmente, o regime de isenção de visto reforçará os contactos interpessoais e contribuirá para introduzir as normas, os valores e as práticas europeias na Ucrânia.

6.2.3 Tanto a UE como a Ucrânia devem envidar todos os esforços para assegurar que a Ucrânia tire o máximo partido das agências e dos programas da UE ([4]). Simultaneamente, é necessário explorar novas possibilidades de reforço da dimensão interpessoal.

6.3 As *medidas específicas de reforço do papel da sociedade civil* devem concentrar-se nos três aspectos seguintes:

6.3.1 Em primeiro lugar, os intervenientes da sociedade civil devem assumir um papel de destaque no processo político (elaboração, aplicação e acompanhamento das políticas), em particular no que respeita às políticas relacionadas com a UE.

6.3.2 Os intervenientes da sociedade civil devem participar na negociação do Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia, definindo prioridades para uma cooperação anual (actualmente através das instituições conjuntas criadas pelo Acordo de Parceria e Cooperação [APC]; mais tarde, após entrada em vigor do Acordo de Associação, nos termos das disposições institucionais do novo acordo), fazendo uma revisão intercalar da actual perspectiva financeira (Documento de Estratégia por País do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria [IEVP] para o período 2007-2013, relativo à Ucrânia) e desenvolvendo programas anuais no âmbito do IEVP (sobretudo a definição de prioridades para as ajudas concedidas à Ucrânia ao abrigo do IEVP).

6.3.3 A monitorização independente efectuada pela sociedade civil deve ser incentivada e tida em conta pela UE e pela Ucrânia.

6.3.4 Em segundo lugar, a UE e o governo ucraniano devem procurar instaurar um enquadramento jurídico favorável à sociedade civil da Ucrânia. Isso criaria, entre outras coisas, oportunidades de financiamento interno (nomeadamente estatal, através, por exemplo, da subcontratação de serviços) das organizações da sociedade civil ucraniana, reduzindo a actual dependência das OSC ucranianas de doadores estrangeiros.

6.3.5 Em terceiro lugar, a UE deve ajudar a desenvolver uma estratégia de reforço das capacidades da sociedade civil ucraniana. Neste momento, a sociedade civil ucraniana encontra-se bastante fragmentada, com um impacto muito limitado ou nulo no processo político. As políticas da UE e do governo ucraniano devem procurar fazer da sociedade civil um parceiro forte, pelo que o reforço das capacidades é extremamente importante. Esse reforço deve incluir:

— mais e melhores oportunidades de financiamento por parte da UE, especialmente ao nível das OSC locais, orientado não apenas para projectos mas também para o desenvolvimento institucional e a sustentabilidade global;

— programas de formação para reforço das capacidades das OSC ucranianas, que visariam a gestão de projectos, o trabalho em rede, as competências em matéria de promoção de causas, etc., bem como a informação da sociedade civil ucraniana sobre as oportunidades (nomeadamente de financiamento) já proporcionadas pela UE;

— apoio à consolidação das iniciativas individuais da sociedade civil, incluindo a criação de coligações e plataformas entre as OSC ucranianas.

([4]) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à abordagem geral destinada a permitir a participação dos países parceiros PEV nas agências e nos programas comunitários, COM(2006) 724 final.

6.3.6 Além disso, o Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia deve estimular o processo de reforma e conferir um papel destacado à sociedade civil. Para lá da perspectiva de adesão à UE, já referida, a decisão do Conselho relativa ao Acordo de Associação deve fazer referência ao artigo 310.º do TEC ([5]). Este artigo autoriza a UE a concluir acordos de associação com países terceiros.

6.3.7 O acordo deverá ser explícito quanto ao empenho de ambas as partes (UE e Ucrânia) no reforço da sociedade civil na Ucrânia e na participação desta no diálogo civil e no processo político.

6.4 O Acordo deve prever a criação de um organismo conjunto da sociedade civil como parte da estrutura institucional UE-Ucrânia. O CESE apela ao estabelecimento de laços duradouros e ambiciosos com a sociedade civil ucraniana, começando por estruturar essas relações, nomeadamente através da organização de um seminário em Outubro de 2008 para debater a criação do organismo conjunto.

6.4.1 O organismo conjunto deve ser composto de um número idêntico de membros do CESE e de um órgão representativo da sociedade civil ucraniana. A delegação ucraniana poderia compor-se de membros da NTSEC (representantes dos empregadores, dos sindicatos e do governo) e por membros das organizações da sociedade civil não representadas no NTSEC. Seria presidido por dois co-presidentes, um por cada uma das partes. O organismo poderia reunir-se duas vezes por ano (uma em Bruxelas e outra na Ucrânia), podendo ser consultado pelo Conselho Conjunto ou debater, por iniciativa própria, temas de interesse comum e de relevância para a sociedade civil. Os principais objectivos do organismo conjunto para a sociedade civil da UE-Ucrânia seriam:

— garantir a participação da sociedade civil organizada nas relações UE-Ucrânia;

— promover a sensibilização e o debate público na Ucrânia sobre as relações com a UE e a integração europeia;

— encorajar a participação da sociedade civil ucraniana na aplicação do Plano de Acção Nacional e do Acordo de Associação após a sua entrada em vigor, bem como no processo de decisão nacional;

— facilitar o reforço das instituições e a consolidação das organizações da sociedade civil na Ucrânia de diferentes formas, incluindo a ligação informal em rede, visitas, seminários e outras actividades;

— permitir que os representantes ucranianos se familiarizem com o processo de consulta que decorre no âmbito da União Europeia e, de um modo mais geral, com o diálogo entre parceiros sociais e civis na UE.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente do
Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

([5]) Ver Sushko, O., Khorolsky, R., Shumylo O., Shevliakov, I. (2007), «The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts». ***KAS Policy Paper*** 8 para mais pormenores. Ver igualmente Hillion, C. (2007), «Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine "Enhanced Agreement"», in ***European Foreign Affairs Review*** 12, pp. 169 — 182.

ANEXOS

ANEXO I

COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA UCRÂNIA E NÍVEL DE ACTIVIDADE POR REGIÃO

52 693	ONG e respectivos centros
20 186	organizações religiosas
18 960	sindicatos
15 867	partidos politicos e suas representações
10 705	organizações caritativas
6 003	organizações de co-proprietários de edifícios de vários andares
5 480	organizações de consumidores
982	associações de crédito
473	federações de organizações de consumidores

Situação em 1 de Julho de 2007. Estão incluídas todas as organizações da sociedade civil registadas. Contudo, os peritos consideram que de todas essas organizações apenas cerca de 2 500 são socialmente activas.

As regiões mais activas são:

Cidades de Kiev e de Lviv	mais de 4 000 OSC
Zaporizhzhia oblast (região)	cerca de 1 500 OSC
Dnipropetrovsk oblast	quase 1 000 OSC
Odesa oblast	aproximadamente 1 000 OSC
Luhansk oblast	mais de 750 OSC

Fonte: *Latsyba, M. (2008),* Development of Civil Society in Ukraine. *Centro Ucraniano Independente de Estudos Políticos.*

ANEXO II

DOMÍNIOS PRIORITÁRIOS DE ACTUAÇÃO PARA AS OSC UCRANIANAS

Trabalho com crianças e jovens	45 %
Resolução de problemas sociais	35 %
Protecção dos direitos humanos	31 %
Educação pública	28 %
Desenvolvimento do sector das OSC	19 %

Em 1 de Janeiro de 2007, estavam registadas **1 791** OSC 100 % ucranianas no Ministério da Justiça:

412	organizações profissionais	77	associações de veteranos e deficientes
332	organizações desportivas	56	organizações de defesa do ambiente
168	associações educativas e culturais	45	organizações de mulheres
153	associações científicas, tecnológicas e artísticas	36	organizações de protecção das vítimas da catástrofe de Chernobil
153	organizações da juventude	13	organizações para as crianças
137	organizações para	9	associações de empregadores
114	sindicatos e confederações sindicais	3	organizações de protecção de monumentos históricos e culturais

Fontes: *Latsyba, M. (2008),* Development of Civil Society in Ukraine, *Centro Ucraniano Independente de Estudos Políticos, e Creative Centre Counterpart (2006),* NGO Status and Development Dynamics 2002-2005, *Cit. in Latsyba op. cit.*

ANEXO III

COMPARAÇÃO DOS RENDIMENTOS DAS OSC

Países estudados	Fontes de financiamento das OSC, %		
	Subsídios públicos	Pagamento pelos serviços das OSC	Subsídios privados, excluindo os custos do trabalho voluntário
Reino Unido	45 %	43 %	11 %
Alemanha	64 %	32 %	3 %
França	58 %	35 %	8 %
Polónia	24 %	60 %	15 %
Roménia	45 %	29 %	26 %
Hungria	27 %	55 %	18 %
Eslováquia	21 %	54 %	25 %
República Checa	39 %	47 %	14 %
Rússia	1 %	36 %	63 %
UCRÂNIA	2 %	25 %	72 %

Fonte: *Latsyba, M. (2008),* Development of Civil Society in Ukraine, *Centro Ucraniano Independente de Estudos Políticos, com base nas fontes seguintes:*
Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview,* The Johns Hopkins University, EUA;
Instituto da Sociedade Civil (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study,* Kiev;
Fundação do Instituto da Economia Municipal (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*. Moscovo.