

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Avaliações de impacto da sustentabilidade e política comercial da UE»**

(2011/C 218/03)

Relatora: **Evelyne PICHENOT**

Em 22 de Abril de 2010, a Comissão Europeia, decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as

*Avaliações de impacto da sustentabilidade e política comercial da UE.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 7 de Abril de 2011.

Na 471.<sup>a</sup> reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 5 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 161 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

A fim de melhorar os resultados das avaliações de impacto da sustentabilidade associadas à política comercial da União Europeia, o CESE recomenda que a Comissão reveja este dispositivo para que ele tenha mais em conta as preocupações da sociedade civil e a realidade da globalização. Assim, o Comité propõe a remodelação deste instrumento e a sua integração num ciclo de avaliações coerente.

1.1 Para tal, o CESE considera essencial que qualquer acordo comercial contenha, a partir de agora, um mecanismo de acompanhamento que conte com a participação da sociedade civil, já que essa é a única forma de garantir o controlo dos compromissos assumidos e a vigilância dos riscos e das oportunidades que a abertura comercial acarreta para o desenvolvimento sustentável. Esse mecanismo de acompanhamento é indispensável na abordagem dinâmica proposta, já que permite reavaliar, em momentos específicos, os riscos e as oportunidades apontados no estudo inicial.

1.2 Para assegurar a coerência entre este dispositivo e os objectivos de desenvolvimento sustentável, o CESE recomenda que as avaliações de impacto da sustentabilidade:

- se integrem numa avaliação *ex-ante*, *in itinere* e *ex-post*;
- se articulem com estudos preliminares, realizados em tempo útil antes da definição do mandato de negociação;
- dediquem uma atenção prioritária à detecção dos riscos sociais e ambientais, em complemento com a avaliação económica que levou a UE a querer estabelecer um acordo comercial;
- ao medir os efeitos agregados da liberalização em cada um dos pilares do desenvolvimento sustentável, privilegiem uma avaliação mais específica, com informação pormenorizada ao nível dos sectores ou dos agregados familiares, especialmente nos casos de economias com proporções elevadas de actividade informal;

— sirvam de referência para enriquecer o debate público no Parlamento Europeu sobre a análise das consequências;

— envolvam as outras políticas da União nas medidas de acompanhamento;

1.3 Para aumentar a pertinência das informações prestadas, o CESE recomenda que as avaliações de impacto de sustentabilidade sejam adaptadas segundo as seguintes linhas de força:

- reequilíbrio entre os três pilares;
- os consultores devem servir-se de um leque alargado de métodos disponíveis – nomeadamente qualitativos – para lançar luz sobre os aspectos não económicos do acordo comercial em causa;
- deve desenvolver-se abordagens ecológicas (análise do ciclo de vida, pegada de carbono, medição dos serviços ecossistémicos);
- a equipa de consultores encarregada dos estudos deve incluir obrigatoriamente peritos do país parceiro envolvido no acordo comercial em causa;
- os parceiros sociais, os especialistas em questões ambientais e os representantes do mundo dos negócios devem ser convidados para trocas de pontos de vista directas e aprofundadas;
- o impacto na igualdade entre os géneros;
- as avaliações de impacto da sustentabilidade devem examinar também as condições de trabalho das profissões jurídicas e do domínio da saúde, em especial a independência e a garantia da integridade física dos seus representantes.

1.4 Para organizar um novo processo participativo, o CESE recomenda que:

- os estudos sejam acessíveis em todas as fases, a todas as partes interessadas e países parceiros, e sejam acompanhados por um relatório conciso;
- a consulta se ajuste às diferentes fases do ciclo, seja aberta a todas as partes interessadas da sociedade civil e disponha de recursos financeiros adequados;
- o CESE possa colaborar a montante das avaliações de impacto da sustentabilidade através de um parecer sobre a escolha dos indicadores, e a identificação das organizações da sociedade civil a consultar e propor os mecanismos de consulta;
- o CESE seja consultado para emitir parecer sobre a análise das consequências apresentada ao Parlamento Europeu e ao Conselho;
- o CESE seja reconhecido como parceiro importante para a organização das consultas e do seguimento, juntamente com as sociedades civis dos países parceiros e em concertação com as delegações da UE;
- o CESE actue como facilitador para que a consulta da sociedade civil no âmbito da análise de impacto se articule com a futura aplicação dos mecanismos de acompanhamento instituídos nos acordos;
- o dispositivo de avaliação *ex-post* tenha em conta os relatórios intercalares do comité de acompanhamento.

## 2. Avaliações de impacto da sustentabilidade: instrumento necessário mas que precisa de ser revisto

2.1 Na sua comunicação *Comércio, crescimento e questões internacionais* <sup>(1)</sup>, a Comissão Europeia declarou que pretende intensificar as consultas com as partes interessadas e a sociedade civil para melhor medir o impacto das políticas comerciais no desenvolvimento sustentável. Consciente de que a DG Comércio desempenhou um papel pioneiro ao introduzir as avaliações de impacto da sustentabilidade, o CESE congratula-se com o facto de Comissão ter reaberto o debate para analisar os ganhos que o método já alcançou mas também para tentar colmatar os seus limites ou lacunas. No presente parecer exploratório, o CESE foca propostas destinadas a melhorar o desempenho deste dispositivo e a clarificar as suas finalidades. Propõe-se também responder às dúvidas levantadas quanto à utilidade social e política destas avaliações.

2.2 Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu ganhou novas competências e encontra-se em pé de igualdade com o Conselho da UE em matéria de política comercial. A primeira ratificação de um acordo após a entrada em vigor do tratado (o acordo com a Coreia do Sul, em Março de 2011) deu às partes interessadas, especialmente em sectores sensíveis, a oportunidade de testarem a importância deste novo

poder de que gozam os deputados europeus. Neste sentido, a anterior fórmula de diálogo com a sociedade civil deve agora articular-se com estas alterações institucionais.

2.3 O CESE destaca com grande interesse as modificações introduzidas no dispositivo pela recente comunicação da Comissão, referida supra. A avaliação de impacto da sustentabilidade continuará a estar ligada à consulta da sociedade civil e haverá um empenho formal em realizá-la durante as negociações e em compilar as ilações dela retiradas num documento oficial. A isto, junta-se uma nova fase: a Comissão anunciou que os acordos comerciais serão sujeitos a uma avaliação *ex-post* para, deste modo, se avaliar o seu impacto. Por fim, é introduzida uma etapa fulcral do debate político, após a negociação e antes da assinatura do acordo, em que a Comissão empreenderá uma análise das consequências, que será transmitida ao Parlamento e ao Conselho. De agora em diante, as avaliações de impacto da sustentabilidade deixam de ser um simples instrumento limitado às negociações para passarem a guiar todo o ciclo de elaboração, execução e seguimento das políticas, o que confere maior actualidade e importância às propostas de revisão do dispositivo apresentadas no presente parecer.

2.4 Na ausência de uma conclusão satisfatória a nível multilateral, são os acordos de comércio livre bilaterais ou regionais que integram cada vez mais elementos conducentes a uma governação mais sustentável do comércio mundial, tanto pelo recurso a um ciclo de avaliação mais completo (*ex-ante* e *ex-post*), como pelo seu conteúdo (capítulos sobre sustentabilidade que incluem compromissos ambientais e sociais).

2.5 Existe já um diálogo estruturado <sup>(2)</sup> entre a DG Comércio e a sociedade civil, que inclui sessões de informação e trocas de pontos de vista durante diversas etapas das negociações comerciais. Este diálogo responde à obrigação de se consultar as organizações da sociedade civil europeia e dos países parceiros para elaborar as avaliações de impacto da sustentabilidade e trata-se de uma ampla experiência de diálogo civil em que o CESE gostaria de participar mais intensamente.

2.6 Na actual fase de desenvolvimento ou de retomada das negociações comerciais bilaterais ou regionais, esta fórmula de informação/consulta indica boas possibilidades mas suscita também certas críticas <sup>(3)</sup>. No que diz respeito às avaliações de impacto da sustentabilidade propriamente ditas, a utilização generalizada de modelos de simulação matemática como os modelos de equilíbrio geral calculável, concebidos para avaliar a eficácia das políticas macroeconómicas e não o seu impacto ambiental e social desagregado, tende a conceder um peso significativo à avaliação económica. Muitas vezes, os resultados da aplicação destes modelos, apresentados nas avaliações de impacto da sustentabilidade, apenas confirmam as observações empíricas sem prestar grande qualidade informativa aos negociadores e às partes interessadas por não identificarem impactos importantes ou suficientemente específicos. Além disso, as avaliações de impacto da sustentabilidade são dificultadas pela falta

<sup>(1)</sup> COM(2010) 612 de 9.11.2010

<sup>(2)</sup> Relatório de actividades de 2010 da DG Comércio sobre o diálogo com a sociedade civil: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145785.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf) [em inglês].

<sup>(3)</sup> Relatório final de 2010 sobre a consulta pública acerca da nova política comercial da União Europeia: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc\\_146556.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf) [em inglês]

de dados estatísticos sobre o sector informal, ou pela fraca fiabilidade desses dados, pelo que não contemplam adequadamente as possíveis repercussões nesse sector.

2.7 No que toca ao procedimento, vários estudos <sup>(4)</sup> demonstram as limitações destas avaliações de impacto da sustentabilidade e da organização das consultas. Por serem levadas a cabo numa fase demasiado tardia do processo de negociação, as avaliações não permitem influenciar verdadeiramente o teor dos acordos nem sensibilizar, em tempo útil, os intervenientes para os impactos mais problemáticos. Além disso, a identificação e selecção dos principais interessados a consultar durante o processo não são suficientemente claras.

2.8 Nos casos em que os valores de certos indicadores sociais se alterem substancialmente devido às consequências da crise financeira e económica, será importante completar ou alterar o estudo inicial para que se possa actualizar os dados e os cenários utilizados e aumentar a pertinência das medidas de acompanhamento propostas.

### 3. Integrar as avaliações de impacto da sustentabilidade num ciclo de avaliações coerente

3.1 As avaliações de impacto da sustentabilidade não têm sido satisfatórias porque fornecem informações demasiado tardias, que não constituem grande novidade para a negociação, não têm implicações políticas claras nem prevêm consultas adequadas. Por isso, o CESE propõe que elas sejam revistas segundo uma abordagem dinâmica. Em primeiro lugar, importa que as avaliações de impacto da sustentabilidade se centrem na detecção de riscos (ambientais e sociais) específicos e na avaliação e vigilância desses riscos ao longo do tempo. O valor acrescentado das avaliações de impacto da sustentabilidade residirá precisamente no facto de elas facultarem estas informações sobre os riscos previstos e observados.

3.2 Desta forma, a avaliação será *ex-ante* (riscos previstos), *in itinere* (evolução dos riscos) e *ex-post* (impacto observado). Assim, a avaliação de impacto da sustentabilidade adquire um carácter dinâmico, sem se limitar a ser um método ou ferramenta de diagnóstico. Nesta óptica, ela não deverá continuar a ser encarada como uma ferramenta estática que permite calcular o valor aritmético dos três pilares, mas sim como um processo de co-produção e de partilha de informações específicas, que passam a actuar como «sinalizadoras», ou alertas, à atenção da sociedade civil e dos negociadores, a quem cabe uma função de vigilância.

<sup>(4)</sup> Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. [Avaliações do impacto dos acordos comerciais no desenvolvimento sustentável: balanço e perspectivas.] Gret, Paris.

Ruddy e Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission* [Avaliações do impacto e aprendizagem de políticas na Comissão Europeia]. Sciencedirect.

Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international* [Problemáticas ambientais, emprego e coesão social. Análise dos desenvolvimentos políticos a nível internacional]. Syndex/DG Emprego.

Ekins e Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment* [Comércio, Globalização e Avaliações de Impacto da Sustentabilidade], Earthscan, Londres.

3.3 Para que seja eficaz, o processo de avaliação do impacto da sustentabilidade deve inserir-se num ciclo coerente de avaliação das políticas da UE, que têm o objectivo comum de conseguir um desenvolvimento sustentável.

3.3.1 Antes de mais, é necessária coerência entre os três pilares, com o necessário reforço da perspectiva ambiental e climática. Além disso, importa reforçar explicitamente na vertente social as questões do respeito pelos direitos humanos e das condições de trabalho dignas <sup>(5)</sup>.

3.3.2 Em segundo lugar, importa que haja coerência entre as políticas e medidas de acompanhamento previstas e os riscos e oportunidades identificados. As recomendações devem envolver o maior leque possível de políticas e medidas da UE (fundos estruturais e programas específicos, ajuda ao desenvolvimento, fundo de ajustamento à globalização, Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, financiamento pelo BEL). Por outro lado, a programação destes instrumentos deve ter em conta as avaliações de impacto da sustentabilidade.

3.3.3 Por fim, deve haver coerência entre as diferentes avaliações levadas a cabo pela Comissão. Importa, em particular, esclarecer a ligação entre a análise de impacto anterior ao mandato de negociação e a avaliação de impacto da sustentabilidade. A abrangência de uma avaliação de impacto da sustentabilidade pode, se necessário, ser ajustada e revista dependendo de o estudo preliminar sobre os riscos sociais e ambientais ter sido ambicioso ou, pelo contrário, modesto e incompleto.

3.4 Os deputados eleitos do Parlamento Europeu, os representantes dos Estados-Membros e a sociedade civil devem participar mais em todo o processo do que participam actualmente. A redacção, pela Comissão, de uma análise das consequências do acordo comercial, a transmitir ao Parlamento Europeu e ao Conselho, adquire uma dimensão estratégica no ciclo e a sua tomada em consideração pelas instituições permite concentrar o diálogo civil num momento fulcral do debate político.

3.5 Será necessário generalizar e adaptar as avaliações de impacto da sustentabilidade aos actuais e futuros mandatos de negociação dos acordos de comércio livre com os nossos parceiros económicos estratégicos (Estados Unidos, China, Rússia, Japão, Índia, Brasil), de forma a abranger mais precisamente aspectos ligados ao Protocolo dos direitos económicos e sociais da ONU, aos direitos de propriedade intelectual, aos códigos dos contratos públicos e aos acordos de investimento.

### 4. Aumentar a pertinência das informações obtidas

4.1 É imperativo transmitir os resultados aos negociadores durante uma fase precoce dos debates, para que as potenciais consequências positivas ou negativas sejam efectivamente tidas em conta. Os estudos devem ser acessíveis em todas as fases, a todas as partes interessadas e aos países parceiros. O período de elaboração do estudo foi alargado para nove meses, que devem ser aproveitados para reforçar o processo consultivo nos países parceiros.

<sup>(5)</sup> Relatório de informação sobre *Trabalho digno e desenvolvimento sustentável no Mediterrâneo*, CESE, Setembro de 2010.

4.2 Para responder às críticas sobre a utilidade das avaliações de impacto da sustentabilidade, convém renunciar às generalidades e à medição qualitativa de efeitos agregados (económicos *versus* ambientais *versus* sociais). Importa focar acima de tudo riscos ambientais e sociais específicos, bem como o potencial existente nestes domínios, para além da necessária avaliação das oportunidades económicas que, por princípio, são positivas na maior parte dos modelos. Aliás, são estas oportunidades que levam a que se negociem os acordos em causa, após a análise de impacto que antecede o mandato.

4.3 A avaliação dos riscos ambientais e sociais deve servir-se do maior leque de métodos disponível, desde os quantitativos aos mais qualitativos, concebidos expressamente para lançar luz sobre um aspecto não económico das políticas comerciais em causa, como, por exemplo, o impacto na igualdade entre os géneros, a segurança do abastecimento alimentar e a segurança dos alimentos. Em particular, importa desenvolver as abordagens mais ecológicas, como as análises do ciclo de vida, a pegada de carbono e os efeitos sobre a biodiversidade. Uma outra vertente consiste em recorrer a métodos qualitativos para avaliar as consequências sociais para o emprego e o trabalho digno nos sectores visados.

4.4 Neste ponto, a Comissão deveria solicitar explicitamente, nos termos de referência dos concursos, a participação de especialistas em questões sociais e/ou ambientais. Recomenda-se vivamente um maior envolvimento dos peritos dos países parceiros e os da OIT, da OMS ou da FAO, conforme o caso, especialmente quando se trata de economias com uma grande proporção de actividades informais. Além disso, os consultores devem examinar as condições de exercício das profissões liberais nos domínios jurídico e médico, a fim de prestar informações sobre a protecção legal dos interesses dos trabalhadores e da sua integridade física.

4.5 O impacto dentro da Europa não deve ser negligenciado, especialmente nas avaliações de impacto da sustentabilidade que dizem respeito a parceiros estratégicos, nomeadamente nos domínios do emprego ou de reestruturações. Neste ponto, o envolvimento dos parceiros sociais é essencial, inclusivamente para detectar eventuais tensões entre os objectivos sociais e ambientais, numa perspectiva de transição justa e de crescimento ecológico e inclusivo. É importante procurar reunir sistematicamente informações sectoriais junto da Comissão Consultiva das Mutações Industriais do CESE, bem como dos comités europeus de diálogo social sectorial que integram as trocas comerciais na sua agenda. A manutenção de contactos directos com os parceiros sociais dará maior legitimidade aos resultados da avaliação de impacto.

4.6 Além disso, os compromissos, voluntários e/ou negociados, de responsabilidade social de empresas multinacionais e os acordos-quadro internacionais devem ser progressivamente utilizados como elementos de informação para as avaliações de impacto da sustentabilidade.

4.7 Os recursos financeiros e humanos afectados ao reforço das capacidades dos países parceiros (conhecimentos especializados – especialmente nos domínios ambiental e social – e mecanismos de consulta) são fulcrais para a qualidade das avaliações de impacto da sustentabilidade e para o lançamento do

grupo de acompanhamento. Importa aprofundar e desenvolver a coordenação neste domínio entre a DG Desenvolvimento e Cooperação e a DG Comércio, integrando ainda a planificação do novo Serviço Europeu para a Acção Externa.

4.8 O impacto dos acordos de comércio livre nos países externos ao acordo comercial ou nas regiões ultra-periféricas deve ser progressivamente articulado com o contributo dos peritos locais e da sociedade civil, com vista a medir as consequências ecológicas e sociais da alteração dos fluxos comerciais.

4.9 Esta abordagem, que promove um diagnóstico útil para os negociadores e para os futuros avaliadores, deverá traduzir-se por uma revisão do guia prático das avaliações de impacto da sustentabilidade que a Comissão elaborou em 2006<sup>(6)</sup>. Essa revisão e a aplicação do guia revisto devem envolver de perto os peritos da DG Desenvolvimento e Cooperação, da DG Emprego, da DG Ambiente, da DG Acção Climática e da DG Saúde e Consumidores.

## 5. Rever o processo de participação da sociedade civil

5.1 Várias destas recomendações dão resposta às expectativas dos visados pela consulta pública que a DG Comércio lançou em 2010 sobre a nova política comercial, que foram bastante críticos nas suas respostas. Tal como as avaliações de impacto da sustentabilidade devem fazer parte de um ciclo coerente de avaliação das políticas, também as consultas devem ser repensadas numa óptica dinâmica e vistas como um processo adaptado às diferentes fases do ciclo e assente num inventário de boas práticas.

5.2 No âmbito das consultas institucionais, o CESE poderia envolver-se mais a montante na elaboração de uma determinada avaliação de impacto da sustentabilidade, elaborando um parecer sobre os indicadores sociais ou ambientais escolhidos, ou que identifique medidas de acompanhamento ou proponha os mecanismos de consulta mais adequados.

5.3 Durante a análise das consequências perante o Parlamento Europeu, a sociedade civil espera que a Comissão preste contas sobre a forma como as conclusões da avaliação de impacto da sustentabilidade foram tidas em conta pelos negociadores e sobre as modificações introduzidas em determinados capítulos dos acordos para evitar os problemas identificados.

5.4 O estudo inicial deve ser inserido num dispositivo de acompanhamento e de avaliação precoce (2 a 3 anos) que permita, com o envolvimento próximo da sociedade civil, identificar com precisão e, se necessário, rever os impactos observados, bem como apontar novos riscos. O acompanhamento e avaliação devem concentrar-se nos riscos e na forma como estes mudam ao longo do tempo, bem como na eficácia das medidas de acompanhamento.

<sup>(6)</sup> Guia prático sobre as avaliações de impacto da sustentabilidade, DG Comércio: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc\\_127974.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf) [em inglês]

5.5 O CESE dispõe de uma rede de relações estáveis com importantes elementos das sociedades civis de países terceiros, para dar resposta ao novo ciclo de avaliação que inclui a avaliação de impacto da sustentabilidade. Assim, pode funcionar como interface para as consultas. Aliás, o Comité já tem experiência de organização de diálogos com as sociedades civis dos países parceiros em várias fases das negociações.

5.6 Os grupos geográficos permanentes do CESE de intercâmbio com a sociedade civil de países terceiros são um trunfo importante para criar o embrião dos comités de acompanhamento dos acordos, em conjunto com todos os actores da sociedade civil. Por terem experiência de diálogo e de confronto dos diversos aspectos dos acordos de associação ou de parceria, estes órgãos de trabalho do CESE são espaços privilegiados de debate sobre os equilíbrios alcançados no acordo comercial. Cada uma das estruturas conjuntas contribui com conhecimentos especializados, obtidos no terreno e específicos da zona geográfica em causa, sobre as ligações empíricas entre o comércio internacional e o desenvolvimento sustentável.

5.7 O mecanismo de acompanhamento previsto no acordo com o Cariforum dá resposta à necessidade de as sociedades civis vigiarem a forma como o acordo é aplicado. O mecanismo da Coreia do Sul permite acompanhar o capítulo do acordo relativo ao desenvolvimento sustentável. A aplicação destes mecanismos de acompanhamento contribui decisivamente para dar

credibilidade aos compromissos europeus em matéria de desenvolvimento sustentável. A qualidade da avaliação de impacto da sustentabilidade irá determinar a posterior validade do seguimento e a confiança das várias partes no processo consultivo. Por isso, o CESE reitera o seu interesse na introdução de um comité de acompanhamento para todos os acordos comerciais.

5.8 O CESE apoia a iniciativa de cooperação da DG Comércio destinada a incluir em cada acordo um capítulo dedicado ao desenvolvimento sustentável que afirme compromissos sociais e ambientais. As avaliações de impacto da sustentabilidade contribuem para esta acção incitativa na medida em que indicam, de forma empírica e prática, as oportunidades que o comércio oferece neste domínio, bem como as disposições transitórias ou as medidas de ajuste, de compensação ou de salvaguarda necessárias, com o objectivo de eliminar ou reduzir os riscos sociais e ambientais em conformidade com os compromissos assumidos no acordo.

5.9 O CESE, que funciona como elemento central do acompanhamento do acordo com o Cariforum, basear-se-á nos laços previamente criados com a sociedade civil. De igual modo, desenvolverá parcerias com a sociedade civil sul-coreana para supervisionar os mecanismos de acompanhamento que devem ser criados. Importa ainda retirar lições da primeira avaliação *ex-post* do acordo com o Chile para rever o processo participativo.

Bruxelas, 5 de Maio de 2011

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Staffan NILSSON

---