

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O PIB e mais além — Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (parecer de iniciativa)

(2012/C 181/04)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 20 de janeiro de 2011, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar parecer de iniciativa sobre o tema

O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 172 votos a favor, 5 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reitera o que afirma no ponto 8 da mensagem final da conferência «Agir sustentável, ser responsável! – A sociedade civil europeia na via da Conferência Rio+20», realizada em 7 e 8 de fevereiro passado: «Regozijamo-nos com o facto de a primeira versão do documento reconhecer as limitações do PIB enquanto indicador de bem-estar e reclamamos a participação da sociedade civil na elaboração urgente de indicadores complementares».

1.2 O CESE reconhece os progressos conseguidos nos últimos anos na elaboração de indicadores complementares ao produto interno bruto (PIB), a nível mundial e europeu, sobretudo na análise dos índices representativos da qualidade de vida e das condições sociais dos cidadãos em termos de sustentabilidade dos sistemas económicos.

1.2.1 O CESE continua a considerar fundamental estabelecer tais indicadores, sobretudo mediante uma abordagem global que coloque a União Europeia na vanguarda, também na perspetiva dos próximos encontros internacionais (Rio+20) e, sobretudo, face aos possíveis avanços nas novas estratégias europeias no âmbito da estabilidade e do crescimento económico, do desenvolvimento e da coesão social e da sustentabilidade ambiental. O primeiro ponto de referência para a elaboração desses indicadores complementares do PIB é a Estratégia Europa 2020.

1.3 O CESE considera que a complexa trajetória que culminará na redefinição do bem-estar e do progresso da sociedade – com um sentido mais lato do que o mero crescimento económico – não pode ser dissociada das atuais políticas europeias destinadas a combater os efeitos persistentes da crise económica e financeira.

1.3.1 A recuperação económica e a saída propriamente dita da crise exigem que se altere o paradigma de referência, passando a basear o desenvolvimento no bem-estar e no progresso

da sociedade. Só deste modo se poderá dedicar mais atenção às causas da crise e da recessão sentida recentemente em toda a Europa, a fim de avaliar as suas consequências e gizar políticas mais adequadas, a curto e a longo prazo. Neste sentido, as políticas da UE representam um desafio particularmente interessante.

1.4 O CESE insiste, por conseguinte, na necessidade de superar as resistências e as tentações redutoras que se opõem a que, à margem dos indicadores tradicionais de carácter meramente económico e financeiro, se criem e controlem institucionalmente outros indicadores determinados pela sustentabilidade económica, social e ambiental, justamente porque é nesta ótica que mais facilmente se poderá refrear e gerir a crise atual.

1.5 É já considerável a distância entre as políticas económicas, a nível nacional e a nível europeu, e o progresso social. No entanto, como os institutos nacionais de estatística adotaram já em larga medida os indicadores complementares do PIB, a possibilidade de reduzir esse hiato depende da capacidade de transformar em conhecimento e em consciência coletiva dos cidadãos europeus a multiplicidade de informação disponível.

1.5.1 Neste contexto, convém lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento, introduza igualmente elementos de responsabilidade política. Esta nova abordagem requer a identificação das várias dimensões de que é feito o progresso mediante

i) a extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais;

ii) a utilização de indicadores compostos;

iii) a criação de indicadores-chave.

1.6 O CESE considera, por conseguinte, que a estatística assumiu um papel decisivo para colmatar o hiato de conhecimento existente:

- entre os processos económicos e sociais surgidos das decisões políticas e os progressos em termos de bem-estar e de progresso social;
- entre as instituições políticas propriamente ditas e as instâncias de cidadania, hoje mais do que nunca, perante a evolução das tecnologias da informação e da comunicação.

1.7 O CESE está convencido de que a transparência dos processos de decisão democráticos requer uma governação estatística independente que readquira o seu papel fundamental de orientação das aferições e da sua metodologia, face aos fenómenos ditados pelas novas exigências de carácter económico, social e ambiental. O Eurostat é chamado a desempenhar aqui um papel central de integração e de harmonização das estatísticas nacionais e regionais.

1.8 O CESE considera, além disso, que a sociedade civil, juntamente com outros agentes sociais e institucionais, deverá identificar os âmbitos de intervenção dentro dos quais é determinado o progresso de uma sociedade, delineando as áreas específicas e os fenómenos de relevo (nos domínios económico, social e ambiental). Tal poderá realizar-se por intermédio de instrumentos específicos, de consulta e participação.

1.8.1 O CESE considera que a legitimidade das decisões públicas não pode ser criada e assegurada exclusivamente por garantias e sistemas formais – institucionais, jurídicos, constitucionais – do Estado, mas deve assentar necessariamente no contributo da sociedade civil.

1.8.2 O contributo específico da sociedade civil para a definição das perspetivas de desenvolvimento e de bem-estar é um contributo político necessário não só para imbricar a dimensão participativa com a cognitiva, mas também para alcançar os objetivos almejados.

1.9 O que falta, todavia, é desenvolver instrumentos de execução e de responsabilização necessários para vincular as escolhas políticas, em particular as de política económica e orçamental, com o desempenho dos próprios indicadores.

1.10 À luz das experiências de consulta e de participação nos vários países, o CESE considera que o «paradigma deliberativo» (processo de intercâmbio de informação e opiniões sobre uma decisão comum numa dimensão discursiva pela qual se formam e exprimem as preferências coletivas), que serviria de base à elaboração dos indicadores de bem-estar e de progresso, terá de assentar nos seguintes elementos:

- um diálogo em pé de igualdade entre agentes institucionais e representantes da sociedade civil;
- a inclusão no processo deliberativo de todos os interessados pela assunção da perspetiva e aferição e persecução do bem-estar e do progresso social;
- uma orientação para o bem comum, em particular na síntese que se segue à fase de diálogo.

1.11 O CESE propõe-se prosseguir com o acompanhamento das atividades que implicam, a nível nacional e europeu, a participação da sociedade civil na elaboração de indicadores complementares do PIB.

1.12 O CESE reafirma a sua disponibilidade para servir de lugar de encontro entre a sociedade civil organizada e os órgãos institucionais europeus, no âmbito de um processo participativo e deliberativo de determinação e elaboração dos indicadores de progresso para a União Europeia.

2. Introdução

2.1 Com o presente parecer, o CESE pretende dar o seu contributo para a reflexão sobre as formas de participação da sociedade civil nos processos de elaboração dos indicadores de bem-estar ou de progresso de uma sociedade, na perspetiva da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável: Cimeira da Terra 2012 – Rio +20, que terá lugar de 20 a 22 de junho de 2012 no Rio de Janeiro⁽¹⁾, e do 4.º Fórum Mundial da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) que terá lugar de 16 a 19 de outubro de 2012 em Nova Deli, na Índia, sobre «*Statistics, Knowledge and Policies Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies*» [Estatísticas, conhecimento e políticas para medir o bem-estar e promover o progresso das sociedades].

2.2 O CESE tenciona prosseguir na via de reflexão encetada nos seus pareceres anteriores, dando continuidade ao processo de acompanhamento dos progressos realizados – a nível europeu – na elaboração dos indicadores complementares do PIB, aptos a exprimir o desenvolvimento económico e social no pleno respeito da sustentabilidade ambiental⁽²⁾.

2.3 Já com o seu parecer sobre o tema «Para além do PIB — Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável»⁽³⁾, o CESE havia refletido sobre os limites do PIB, sobre correções e integrações e, por conseguinte, sobre a necessidade de definir novos critérios para fixar indicadores complementares de bem-estar e de sustentabilidade (económica, social e ambiental), «para uma política mais equilibrada».

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>.

⁽²⁾ Pareceres do CESE sobre o tema «Para além do PIB — Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável», JO C 100 de 30.4.2009, p. 53 e sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança», JO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

⁽³⁾ JO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

2.4 Dois anos mais tarde, dando seguimento ao debate e aos preparativos à escala europeia no seu parecer intitulado «O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança»⁽⁴⁾, o CESE congratulava-se com a comunicação da Comissão Europeia⁽⁵⁾, sublinhando a importância de uma perspectiva de longo prazo na escolha dos parâmetros de referência e de instrumentos estatísticos mais aptos a alargar as contas nacionais às temáticas ambientais e sociais, também neste caso em função das escolhas estratégicas dos agentes políticos institucionais.

2.4.1 Neste parecer, o CESE evidenciava a necessidade de aprofundar a análise dos índices representativos da qualidade de vida e das condições sociais dos indivíduos, adotando uma abordagem global que permita à União Europeia ocupar a vanguarda nesta iniciativa.

3. Do crescimento económico ao progresso social: uma trajetória complexa

3.1 Há mais de cinquenta anos que se começou a elaborar novos índices sintéticos, alternativos ou simplesmente complementares do indicador tradicional do crescimento económico: o PIB. O PIB é um instrumento de aferição «especializado» num segmento específico de atividade – essencialmente de mercado – de uma sociedade. Só uma interpretação «preguiçosa» seria capaz de convertê-lo de «indicador de produção» em «indicador de bem-estar de uma sociedade»⁽⁶⁾.

3.1.1 Entre os anos sessenta e noventa foram elaborados indicadores de caráter social, complementares ou alternativos do PIB, que permitiram estabelecer âmbitos de investigação suplementares em relação à componente económica tradicional. Esta fase pode ser definida como «fase social» dos indicadores de progresso de uma sociedade.

3.1.2 Em fins dos anos oitenta, o Relatório Brundtland (1987) colocou a questão do desenvolvimento sustentável no foco das atenções à escala mundial⁽⁷⁾. Posteriormente, com a Conferência sobre o Ambiente e o Desenvolvimento da ONU de 1992 (Cimeira da Terra do Rio), a questão ambiental passou a fazer parte da agenda política internacional, assinalando a transição para uma «fase global» de busca e elaboração de indicadores capazes de medir o progresso da sociedade⁽⁸⁾.

3.2 É, porém, no curso da última década que se afirma com mais vigor a exigência de medir o nível de bem-estar alcançado por uma sociedade, garantindo simultaneamente a sua sustentabilidade económica, social e ambiental.

3.3 Nestes anos foi fundamental o papel da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável com o «Projeto Global sobre a Aferição do Progresso das Sociedades», iniciado em 2003⁽⁹⁾. Este projeto representou e representa ainda agora um verdadeiro exemplo de reflexão conjunta à escala mundial que permitiu tomar consciência da necessidade de mudar o paradigma do progresso da sociedade e do modelo de desenvolvimento global que lhe está associado.

3.3.1 Graças ao Projeto Global foi criada uma rede de operadores privados e públicos interessados em desenvolver uma profunda reflexão sobre i) os estudos e as análises no âmbito das estatísticas sobre o bem-estar social, a sustentabilidade ambiental e o crescimento económico; ii) os instrumentos das tecnologias da informação e da comunicação, que permitam traduzir as estatísticas em conhecimento⁽¹⁰⁾.

3.4 Em 20 de agosto de 2009, a Comissão Europeia publicou uma importante comunicação intitulada «O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança»⁽¹¹⁾, em que reconhecia a necessidade de agregar ao PIB indicadores ambientais e sociais e estabelecia um programa de trabalho até 2012.

3.5 Volvido pouco menos de um mês⁽¹²⁾, era publicado o Relatório da Comissão para a Aferição do Desempenho Económico e do Progresso Social (conhecido geralmente como Relatório da Comissão Stiglitz, Sen e Fitoussi)⁽¹³⁾ com objetivos explícitos de:

- a) determinar os limites da utilização do PIB como indicador do desempenho económico e do progresso social;
- b) avaliar a possibilidade de utilizar instrumentos de aferição alternativos de progresso social;
- c) promover uma reflexão sobre a forma mais adequada de apresentar as informações estatísticas.

⁽⁹⁾ O projeto foi lançado em Palermo em 2004 durante o primeiro Fórum Mundial da OCDE sobre o tema «Estatísticas, conhecimento e política». Três anos mais tarde tem lugar o segundo Fórum (2007) em Istambul sobre o tema «Aferir e fomentar o progresso da sociedade» em que é assinada a Declaração de Istambul pelos representantes da CE, da OCDE, da ONU, do PNUD, do Banco Mundial e da Organização da Conferência Islâmica. Em 2009, realizou-se em Busan (Coreia do Sul) o terceiro Fórum da OCDE sobre o tema «Avaliar os progressos, criar uma visão, melhorar a qualidade de vida».

⁽¹⁰⁾ Durante o fórum anual de 24 e 25 de maio de 2011, a OCDE apresentou um índice de melhoria da qualidade de vida (*Better life index*), um indicador que mede a riqueza, o bem-estar e a qualidade de vida com recurso a 11 parâmetros (habitação, rendimento, trabalho, vida social, educação, ambiente, governação, saúde, satisfação pessoal, segurança, equilíbrio entre vida privada e vida profissional): OCDE, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ 14 de setembro de 2009.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

⁽⁴⁾ JO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ O próprio Simon Kuznets – a quem se deve a difusão do PIB nos Estados Unidos – havia advertido para eventuais abusos ou mal-entendidos a que poderia levar a utilização distorcida desse instrumento, preocupando-se em determinar os limites de intervenção. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress* [A necessidade de novas medidas para o progresso]. Universidade de Boston.

⁽⁷⁾ Organização das Nações Unidas, 1987, Relatório da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento.

⁽⁸⁾ Uma atividade de investigação que se concentrará essencialmente em quatro abordagens metodológicas diversas: i) indicadores de correção do PIB; ii) indicadores alternativos; iii) indicadores sintéticos; iv) sistema de indicadores.

3.5.1 Para tal, são formuladas neste relatório 12 recomendações que permitirão elaborar instrumentos de aferição capazes de avaliar o bem-estar social, material e imaterial, nos seus múltiplos aspetos ⁽¹⁴⁾.

3.6 Em 25 de setembro de 2009, a reflexão sobre o PIB e sobre a necessidade de indicadores complementares de bem-estar social e ambiental adquiriu maior protagonismo no decorrer da Cimeira do G20 em Pittsburgh. Na declaração final era assumido o seguinte compromisso: «No momento em que nos empenhamos em introduzir um modelo novo e sustentável de crescimento, devemos encorajar a elaboração de novos métodos de aferição que permitam ter mais plenamente em conta as dimensões social e ambiental do desenvolvimento económico».

3.7 Em dezembro de 2010, a Comissão Europeia apresentou o «Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial ⁽¹⁵⁾», com uma secção consagrada ao tema «Melhorar o bem-estar e reduzir a exclusão» no capítulo I «Análise e tendências da situação económica, social e territorial» (pág. 73-117), que retoma uma série de indicadores de bem-estar.

3.8 Não obstante a maior atenção dada ao progresso de uma sociedade, parece continuar a haver resistências relativamente fortes nas instituições europeias quando se trata de aplicar os mesmos indicadores de carácter sócia e ambiental.

3.8.1 Durante a primavera/outono de 2010 a Comissão Europeia apresentou um projeto de reforço da governação económica europeia com vista a corrigir os desequilíbrios fiscais e macroeconómicos dos Estados-Membros da UE ⁽¹⁶⁾. Um sistema como este deveria assentar num sistema de indicadores (*scoreboard*) capaz de alertar para tais desequilíbrios e permitir atuar oportunamente com medidas de correção nos Estados-Membros em causa ⁽¹⁷⁾. No entanto, a reflexão sobre o sistema de

⁽¹⁴⁾ Em 12 de outubro de 2011, realizou-se em Paris uma conferência organizada pela OCDE, pelo *Institute Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques* (INSEE), pelo ministro francês da Economia, das Finanças e da Indústria: «Two Years after the release of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: What well-being and sustainability measures» [Dois anos após a publicação do Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi: Como medir o bem-estar e a sustentabilidade?] Contribuições do INSEE, Paris.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

⁽¹⁶⁾ Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE - COM(2010) 367.

Reforçar a coordenação das políticas económicas, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro, COM(2010) 525 final - 2010/0279 (COD).

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (COM(2010) 527 final - 2010/0281 (COD)).

indicadores a adotar foi totalmente desprovido de transparência. Na sua escolha a Comissão excluiu totalmente os indicadores económicos pertinentes igualmente para se compreender os desequilíbrios financeiros, isto é os de carácter social e ambiental.

3.8.2 Igual escolha parece ter sido adotada com o Pacto Euro+ ou o recente Pacote Fiscal para responder à especulação financeira e salvaguardar a competitividade da Zona Euro.

3.8.3 Como já teve ocasião de referir, tanto no parecer sobre o reforço da coordenação das políticas europeias ⁽¹⁸⁾ como no parecer sobre os desequilíbrios macroeconómicos ⁽¹⁹⁾, o CESE considera que se por desequilíbrios macroeconómicos se entendem disparidades persistentes entre a procura e a oferta agregada (a ponto de gerar excedentes ou défices no consumo e na poupança de toda a economia) então é perfeitamente descabido inserir igualmente indicadores de natureza social, como por exemplo, um índice de desigualdades de rendimentos e de riqueza, incidência dos salários mais baixos, a componente dos chamados trabalhadores pobres, a parte respetiva dos salários e dos dividendos (lucros) no PIB, etc ⁽²⁰⁾. São estes indicadores que põem em evidência desequilíbrios macroeconómicos derivados da alta taxa de poupança dos rendimentos mais elevados e o excesso de endividamento dos rendimentos médios e baixos. Estes indicadores são fontes irrefutáveis da crise economia e financeira global desencadeada a partir de 2008 ⁽²¹⁾.

3.8.4 Por outras palavras, a pouco menos de dois anos da comunicação da referida Comissão Europeia ⁽²²⁾, a própria Comissão, seguindo embora novas pistas para conceber o desenvolvimento e o progresso social, foi chamada a exercer o seu papel de gestão, de coordenação e, sobretudo, de controlo dos Estados-Membros e continua a utilizar instrumentos e abordagens tradicionais, privilegiando a dimensão económica em detrimento dos aspetos sociais e ambientais.

⁽¹⁸⁾ Ver parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p.7.

⁽¹⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro» [COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)] e a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos», COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD), JO C 218 de 23.7.2011, p. 53.

⁽²⁰⁾ Como proposto, nomeadamente, no relatório do Parlamento Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, relatora Elisa Ferreira (2010/0281(COD)) de 16 de dezembro de 2010.

⁽²¹⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* [Os desafios do crescimento, do emprego e da coesão social], documento de trabalho para a conferência conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de setembro de 2010, pp. 67-73.

⁽²²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança, COM(2009) 433 final.

3.8.5 É sobre este pano de fundo que o CESE, juntamente com o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, considera que a reflexão sobre a ideia de progresso social não pode circunscrever-se aos âmbitos restrito, antes envolver necessariamente toda a sociedade.

3.9 De todos os estudos nacionais e internacionais (realizados por privados ou pelo setor público) sobre indicadores complementares ao PIB resulta que se fosse dedicada mais atenção igualmente aos indicadores de sustentabilidade económica, social, ambiental, intergeracional e financeira, a crise que vivemos poderia ter sido prevenida a tempo e, seguramente, mais bem gerida.

3.9.1 Medir o bem-estar e o progresso não é um problema exclusivamente técnico. A própria conceção do bem-estar aponta para preferências e valores de fundo de uma sociedade e dos indivíduos que a compõem.

3.9.2 De entre os aspetos mais significativos dos estudos e das reflexões sobre as causas da crise e sobre a possibilidade de «a medir» com indicadores mais completos, sobressai a maior importância à procura agregada (e não só à oferta). Quanto ao bem-estar material, o debate internacional aponta para que se deve estar mais atento ao rendimento e ao consumo, e não tanto à produção, e igualmente para a necessidade de considerar os índices de concentração da riqueza; recorda-se igualmente que a qualidade dos bens influencia o bem-estar e realça-se em especial as desigualdades e a possibilidade de as medir, bem como a imperiosa necessidade de não se cingir unicamente às grandezas «médias».

3.9.3 Não há dúvida de que o arrastamento da crise económico-financeira de 2008-2009 até dupla recessão atual, torna este debate particularmente pertinente, sobretudo se atentarmos na origem da crise e na perspectiva da redefinição do crescimento, do desenvolvimento e do progresso que os vários sistemas dos países e, de um modo mais geral, a sociedade gostariam de gerar.

4. O progresso de uma sociedade, novo paradigma de referência

4.1 O debate em torno da necessidade de recorrer a novos indicadores para ampliar a esfera económica e ter em conta os problemas de caráter social e ambiental ganha, hoje em dia, maior relevância à luz do novo paradigma de referência da sociedade. Atualmente, o crescimento económico, ainda que seja um fator extremamente importante para uma nação, já não basta para assegurar o progresso real da coletividade se tal crescimento não for inclusivo e sustentável.

4.1.1 O conceito de crescimento económico vem juntar-se ao do progresso. Um conceito muito mais amplo e complexo em que o aspeto multidimensional envolve uma multiplicidade de objetivos a perseguir, de políticas e ações a implementar e, por isso mesmo, indicadores para acompanhar a progressão no sentido da realização desses objetivos. A própria noção de progresso pode dar lugar, consoante os países, a interpretações e significados diferentes em função da população, da cultura e da religião.

4.2 Em vez de simplificar as coisas, a mudança de paradigma de referência do crescimento económico para o progresso tende sobretudo a complicá-las. Por esta razão, é cada vez mais necessário lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento mediante a fixação de objetivos e de instrumentos para os alcançar, se introduzam também elementos de responsabilidade política. Por outras palavras, um debate que permita que a sociedade, em todos os seus componentes, se possa concentrar nos elementos que considera essenciais para a própria existência.

4.3 Esta abordagem, totalmente nova, requer a identificação das dimensões de que é feito o progresso, para se poder construir depois os correspondentes indicadores. As três abordagens para medir o progresso dizem respeito:

- 1) à extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais;
- 2) à utilização de indicadores compostos;
- 3) à criação de indicadores-chave.

4.4 As mais recentes e completas análises do progresso de uma sociedade mostram que ele é essencialmente composto por dois sistemas – o sistema humano e o ecossistema⁽²³⁾. São dois sistemas intimamente ligados através de diferentes canais: o primeiro constituído pela «gestão dos recursos ambientais interdependentes» e o segundo pelos «serviços do ecossistema»⁽²⁴⁾.

4.4.1 Neste contexto, «o bem-estar humano» (na sua conceção individual e social), tem uma função dominante e representa o objetivo fundamental para o progresso da sociedade. O bem-estar baseia-se, pois, em três áreas de atividade: económica, cultural e de governação (que podem, por seu turno, ser considerados «objetivos intermédios»). O ecossistema, por sua vez, é composto por um campo de atividade representado pela «condição do ecossistema» (ver gráfico 1).

4.4.2 Neste contexto, «o bem-estar de uma sociedade» pode ser definido como a soma do bem-estar humano e das condições do ecossistema, e o «progresso da sociedade» como a melhoria do bem-estar humano e das condições do ecossistema. Esta avaliação deverá ser corrigida e completada, incorporando a influên-

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Direção de Estatísticas. Documento de trabalho n.º 34. OCDE, STD/DOC (2010)5, Paris.

⁽²⁴⁾ Enquanto a gestão dos recursos é o resultado dos efeitos das ações que o homem leva a cabo em relação ao ecossistema (exploração dos recursos naturais, poluição), os serviços do ecossistema reúnem os dois sistemas (humano e ecossistema) nas duas direções (abastecimento de alimentos; água; ar, consequências das catástrofes naturais, etc.) Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

cia das desigualdades sobre o bem-estar humano e as condições do ecossistema. As desigualdades a considerar são as que existem entre a sociedade e as áreas geográficas, as que se produzam no interior destas áreas e as desigualdades entre gerações. É assim que se consegue definir o progresso equitativo e sustentável de uma sociedade.

4.5 É dentro desta reflexão que se insere o debate sobre os indicadores complementares ao PIB. Se este debate é novamente atual e se coloca a necessidade de medir outros fenómenos (e não o mero crescimento económico), é porque houve uma nova tomada de consciência da importância destes fenómenos que fez com que eles fossem integrados na agenda política. Medi-los permite conhecê-los e, por isso, geri-los.

4.5.1 Estes fenómenos pressupõem opções políticas, pelo que é necessário um controlo que permitirá com que os cidadãos sejam oportunamente informados. É por esta razão que a estatística oficial independente e de qualidade é fundamental.

5. Informação, consulta e participação nos processos de elaboração dos indicadores de progresso

5.1 O debate sobre a elaboração de indicadores complementares do PIB surgiu essencialmente pelo facto de na última década se ter cavado um verdadeiro fosso entre:

- as medidas adotadas pela estatística oficial (composta pelos institutos nacionais e supranacionais de estatística), para assinalar alguns fenómenos; e
- as tendências de natureza económica, social e ambiental que interessam a coletividade e sobre os quais os cidadãos europeus estão confrontados no seu dia a dia.

Este fosso também se acentuou em virtude dos efeitos económicos e sociais desastrosos derivados da crise global.

5.1.1 Dito por outras palavras, a distância entre a realidade estabelecida e a representada pelas estatísticas oficiais (através dos seus indicadores tradicionais, de que o PIB é o mais representativo) e a realidade sentida pelos cidadãos põe inevitavelmente uma série de reflexões sobre o papel que as estatísticas oficiais terão que assumir no século XXI.

5.2 Tudo isto ocorre precisamente quando, na esteira do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), se produz uma verdadeira revolução na comunicação que conduz a uma maior disponibilidade dos fluxos de informação. A questão central que se coloca é a de saber quando é que este processo se transformará em conhecimento efetivo da coletividade, sendo aqui que as estatísticas oficiais vão

ser chamadas a desempenhar um importante papel. O objetivo deve ser o de possibilitar a passagem da *informação* para o *conhecimento*.

5.2.1 O haver mais informação favorece a transparência dos processos de decisão democráticos (por exemplo, os indicadores estatísticos favorecem a compreensão das dinâmicas que determinados estão a assumir – emprego, desemprego, inflação, etc.). Mas o fluxo maciço de informação pode perturbar a concentração dos utilizadores, sejam os cidadãos em geral ou os responsáveis políticos, porquanto mais informação não se significa necessariamente mais conhecimento).

5.3 É este dilema que leva à necessidade imperiosa de uma gestão estatística independente e de qualidade. Uma estatística independente que reencontre o seu papel fundamental de orientação das medições e da sua metodologia face aos fenómenos ditados pelas novas exigências de carácter económico, social e ambiental ⁽²⁵⁾.

5.3.1 O CESE considera que a comunicação da Comissão «Para uma gestão eficaz da qualidade das estatísticas europeias» se insere neste contexto, e confirma que, hoje em dia, as estatísticas europeias ⁽²⁶⁾, devem permitir conhecer os fenómenos mas também contribuir para a sua gestão - presente e futura. Neste âmbito, os cidadãos devem poder fazer as suas opções com conhecimento de causa, racional e democraticamente.

5.3.2 O Eurostat está pois vocacionado para desempenhar um papel central na integração e harmonização das estatísticas nacionais e regionais, sobretudo no atinente à qualidade de vida, à sustentabilidade e à distribuição do rendimento e do capital, a fim de medir as variações de bem-estar em função das intervenções da ação pública.

5.3.3 Eurostat deveria garantir um apoio metodológico para que aos atores institucionais e sociais, mas igualmente aos cidadãos europeus, disponham dos instrumentos necessários para se manterem devidamente informados, poderem ser consultados e participarem no debate público ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, OCDE, STD/DOC(2007)2, 29 maio de 2007, retomado em 28 de janeiro de 2010 in: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovannini, E. 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance*, retomado em 28 de janeiro de 2010 in: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ É nesta perspetiva que foi criado no Sistema estatístico europeu o *Sponsorship Group* «Medir o progresso, o bem-estar e o desenvolvimento sustentável» a fim de coordenar as atividades relacionadas com esta questão e de aplicar as recomendações da Comissão Stiglitz, Sen y Fitoussi, na perspetiva dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

5.4 Se, neste contexto, compete à sociedade civil determinar, juntamente com os outros atores sociais e institucionais, através de encontros sob a forma de mesas-redondas e de fóruns específicos, os setores de intervenção que servem para determinar o progresso de uma sociedade, delimitando as áreas específicas e os fenómenos mais importantes (isto é os diferentes «campos» em matéria económica, social e ambiental), cabe à estatística um papel de apoio «técnico» fornecendo o método mais adequado e indicadores eficazes para medir os fenómenos.

5.5 A participação dos cidadãos permite constituir «formas de inteligência coletiva» que, ao proporcionar a afirmação de práticas de cidadania ativa, contribuem para redefinir a democracia.

- em primeiro lugar a «democracia participativa» com uma maior interação e espaços para a estabelecer prioridades através de uma progressiva compreensão e ponderação dos diferentes pontos de vista na perspetiva do interesse geral ⁽²⁸⁾;
- em seguida, a «democracia elaborativa», para definir critérios que delimitem o conceito de bem-estar como objetivo partilhado de progresso social, identificando as variáveis que vão permitir elaborar indicadores que sirvam para medir o bem-estar e definir percursos de progresso da sociedade compreensíveis para as partes interessadas e, suscetíveis de favorecer a sua participação na procura do bem-estar de todos ⁽²⁹⁾.

5.5.1 É através desta prática que se desenvolve o conceito de «capital social» ⁽³⁰⁾ que está na base dos objetivos europeus em matéria de economia do conhecimento e de coesão social e pode igualmente definir-se como a capacidade de afinar o conceito de bem-estar de todos, através de uma maior confiança,

entendimento e cooperação da sociedade civil com a administração pública. Esta atitude só pode vir com um empenhamento cívico, político e social muito forte que a própria administração pública deve favorecer através de práticas de consulta ⁽³¹⁾.

5.5.2 Um número considerável de países (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, México, Países Baixos, reino Unido, Estados Unidos e Suíça) lançaram recentemente processos que preveem a participação da sociedade civil.

5.5.3 Todas as experiências mostram as diferenças substanciais na articulação e extensão dos processos de envolvimento dos atores da sociedade civil. Manifestam-se mais no momento da interação discursiva ou dialética (debate público e identificação de valores e de prioridades) do que na primeira fase de consulta.

5.5.4 A consulta, por seu turno, exige uma utilização intensiva dos sítios Internet específicos, a criação de grupos de trabalho encarregados de tratar de áreas temáticas específicas e programas de consulta que preveem uma utilização intensiva de redes sociais, blogues e sondagens, sobretudo realizadas em linha. Todavia, até ao momento, nenhum país conseguiu encontrar um vínculo formal ou substancial entre a construção deliberativa dos indicadores e os processos de programação económico-financeira.

5.5.5 O CESE considera que a participação da sociedade civil no estabelecimento dos indicadores de bem-estar ou de progresso se pode realizar através da sua própria participação ativa tanto na seleção das prioridades políticas como na escolha das informações a controlar.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Para aprofundar o tema ver conferência do CESE sobre democracia participativa «A democracia participativa para lutar contra a crise de confiança europeia» (<http://www.solidar.org/Document.asp?DocID=4821&tod=62618>) (http://www.esc.eu.int/sco/events/08_03_04_democracy/index_en.asp). E a conferência «Participatory democracy: current situation and opportunities provided by the European Constitution» (http://www.esc.eu.int/sco/events/08_03_04_democracy/index_en.asp). Recordem-se ainda *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) e *European Citizens' Initiative* (<http://www.citizens-initiative.eu/>) – Campanha de promoção dos direitos participativos para os cidadãos da União Europeia.

⁽²⁹⁾ Na análise da dinâmica da democracia participativa é habitual a distinção entre processos «descendentes» (em que a iniciativa parte da esfera institucional para implicar os cidadãos e a sociedade civil) e «ascendentes» (organizados pela base crescem até chegar a um ou a vários níveis institucionais). Em ambos os casos, a presença de uma referência a interações entre duas esferas diferentes de organização e de decisão, que são alheias às formas de democracia direta, coloca a democracia participativa como uma abordagem de diálogo e processual, que, de facto, se aplica à resolução de conflitos. Concretamente, procura-se a convergência entre os dois processos.

⁽³⁰⁾ OCDE, 2001, *The well-being of nations: the role of human and social capital* [O bem-estar das nações e o papel do capital humano e social], OCDE, Paris.

⁽³¹⁾ OCDE, 2001, *Citizens as partners, Information, consultation and public participation in policy-making*, [Cidadãos parceiros: informação, consulta e participação na formulação das políticas públicas], PUMA (Public Management Service), OCDE, Paris.