

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o relatório de prospetiva estratégica 2020 «Prospetiva estratégica — Definir o rumo para uma Europa mais resiliente»

[COM(2020) 493 final]

(2021/C 220/09)

Relatora: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Carta da Comissão, 11.11.2020
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	2.3.2021
Adoção em plenária	24.3.2021
Reunião plenária n.º	559
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	270/0/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe com muita satisfação a proposta de inclusão da metodologia de prospetiva no futuro processo decisório da União Europeia (UE). O Comité congratula-se sobremaneira com a decisão de incluir explicitamente a «prospetiva» nas competências do vice-presidente da Comissão também responsável pelas relações interinstitucionais. Espera que tal constitua um ponto de partida para o reforço das sinergias e da participação estrutural de todas as instituições da UE, incluindo o CESE.

1.2. O CESE acolhe com muito agrado a nova abordagem da Comissão Europeia de dar à prospetiva estratégica a forma de um processo anual, cíclico e contínuo. A resiliência da UE foi selecionada como o primeiro tema do exercício de prospetiva e, com a crise da COVID-19, tornou-se um novo ponto de referência para as políticas da UE. A resiliência é a capacidade não só de enfrentar e de gerir os desafios, mas também de efetuar transições de forma sustentável, justa e democrática.

1.3. Na opinião do CESE, as quatro vertentes do tema da resiliência, ou seja, as vertentes «social e económica», «geopolítica», «ecológica» e «digital», foram bem escolhidas e desenvolvidas. Representam grandes temas centrais do nosso tempo, que continuarão a ser extremamente importantes na definição das políticas europeias. O CESE apoia convictamente a escolha deste tema, dada a sua grande importância para o nosso trabalho conjunto destinado a criar as condições estruturais necessárias para sair da crise pandémica e enfrentar desafios mundiais como as alterações climáticas. O Comité apresentou uma análise pormenorizada deste tema no seu parecer de iniciativa «Rumo a uma economia europeia mais resiliente e sustentável»⁽¹⁾, bem como através da sua resolução «Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência — O que funciona e o que não funciona?»⁽²⁾.

1.4. A prospetiva estratégica caracteriza-se por uma perspetiva de análise e de ação orientada para o futuro. Assim, para produzirem resultados de qualidade elevada, as atividades de prospetiva devem incluir três elementos fundamentais. Em primeiro lugar, as análises devem produzir resultados adequados à situação futura que está a ser estudada. Em segundo lugar, devem basear-se em métodos e processos científicos, tendo em mente que o futuro não é observável nem empiricamente mensurável. Em terceiro lugar, devem ser eficazes, ou seja, proporcionar orientações úteis para a prática política.

⁽¹⁾ JO C 353 de 18.10.2019, p. 23, bem como a audição pública do CESE sobre o tema «Rumo a uma economia europeia mais resiliente e sustentável, com uma visão para completar a UEM», de 12 de abril de 2019.

⁽²⁾ Ver a resolução «Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência — O que funciona e o que não funciona?» (JO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

1.5. O primeiro relatório de prospetiva estratégica da Comissão, realizado em 2020, ainda não integra o ciclo de prospetiva completo previsto e não explica de que forma se articulará com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e com o processo do Semestre Europeu. Além disso, entre as megatendências que identifica, não explica suficientemente quais as mais prováveis e as mais importantes para a UE, não permitindo, portanto, que os decisores políticos definam prioridades. É necessário melhorar este aspeto nos próximos relatórios. A prospetiva só alcançará os objetivos a que se propõe se revestir a forma de um exercício aberto e pluralista, diversificado e interdisciplinar, que integre os parceiros sociais e a sociedade civil organizada, em particular o CESE, em todas as fases do processo de prospetiva e de definição de cenários de referência e utilize um conjunto de métodos e instrumentos para orientar perspetivas diferentes para o futuro.

1.6. Por conseguinte, embora apoie sem reservas a sua aspiração, o CESE identifica alguns aspetos a melhorar na aplicação da prospetiva no âmbito do processo de decisão:

- continuam a ser pouco claras as modalidades concretas para a plena integração da prospetiva na programação plurianual e no Programa Legislar Melhor, bem como no ecossistema europeu em matéria de avaliação de impacto ⁽³⁾ ou na Conferência sobre o Futuro da Europa;
- o relatório de 2020 não realiza a avaliação quantitativa necessária para classificar as megatendências identificadas e os temas estratégicos numa escala de probabilidade e de pertinência, o que dificulta a definição de prioridades de ação;
- o processo de análise prospetiva deve proporcionar um mecanismo permanente de acompanhamento e controlo, que permita, por exemplo, a realização de avaliações *ex post* pela sociedade civil;
- o relatório já propõe os temas dos próximos relatórios de prospetiva, mas não explica como foi utilizado, na prática, o processo de análise prospetiva para os definir, em aparente contradição com a sua própria finalidade.

1.7. O nível de compromisso com a utilização da prospetiva para reforçar a resiliência europeia é bastante limitado. No relatório, a Comissão afirma apenas, na maior parte dos casos, que «poderá utilizar», e não que «utilizará», a prospetiva a nível da UE. Em vez de definirem formas concretas de utilização da prospetiva no processo de decisão política, os instrumentos de prospetiva são reduzidos a opções, que poderão ou não ser utilizadas pelas partes interessadas pertinentes no âmbito concreto da execução.

1.8. No que diz respeito às vertentes da resiliência, que constituem o tema do relatório de 2020:

- a dimensão futura propriamente dita não é, amiúde, abordada de forma abrangente, colocando-se uma tónica excessiva na descrição da situação atual;
- falta uma visão orientada para o futuro sobre os progressos a realizar e o respetivo calendário, incluindo o desenvolvimento de novos indicadores de bem-estar, tais como os que vão «para além do PIB»;
- o método para combater as vulnerabilidades identificadas não é pormenorizado e não contém soluções específicas para evitar a deterioração da situação das pessoas em risco de exclusão, como as pessoas com deficiência e os idosos.

1.9. As quatro vertentes servem de base à definição da agenda para as atividades de prospetiva futuras. Por conseguinte, o CESE recomenda que se associem às quatro vertentes da resiliência objetivos intermédios que possam ser operacionalizados e, consequentemente, sujeitos a avaliação regular no futuro. Os próximos temas da agenda em matéria de prospetiva já foram propostos, a saber, a autonomia estratégica aberta, o futuro dos empregos e das competências e o aprofundamento da geminação das transições digital e ecológica. Estes temas resultam de três das quatro vertentes da resiliência. Contudo, não se percebe nem o que levou a Comissão a propor estes temas, nem a ordem ou a forma como estes serão tratados. Por conseguinte, não são suficientemente claros os motivos pelos quais a Comissão selecionou estes temas em detrimento de outros, como uma visão interna para o desenvolvimento da UE, o ressurgimento do nacionalismo, a cooperação futura entre os Estados-Membros ou as questões de segurança. A este respeito, a prospetiva estratégica pode contribuir para aumentar a transparência.

⁽³⁾ JO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

2. Observações gerais

2.1. O instrumento da prospetiva estratégica, ou seja, a antevisão de tendências e evoluções, é indispensável para elaborar políticas responsáveis. A prospetiva estratégica desempenhará um papel fundamental na elaboração de políticas da UE preparadas para o futuro, assegurando que as iniciativas a curto prazo assentam em perspetivas a mais longo prazo. Tal afigura-se essencial, visto estarmos a entrar numa nova era em que a prospetiva orientada para a ação estimulará o pensamento estratégico e moldará as políticas e iniciativas da UE, incluindo os futuros programas de trabalho da Comissão.

2.2. Não é possível antever tudo, e continuarão a surgir situações que nos surpreenderão, mas a margem de ação é ampla. É possível, nomeadamente, identificar as probabilidades e preparar as pessoas que ocupam cargos de decisão para procurar, compreender e reconhecer sinais, principalmente de perturbações, o mais cedo possível. Tal implica simultaneamente elaborar planos de ação, criar cadeias de comando e canais de comunicação, bem como definir claramente domínios de responsabilidade e atribuições para diferentes cenários. Os analistas utilizam frequentemente as metáforas do «cisne negro» (um acontecimento completamente inesperado na categoria dos «desconhecidos absolutos») e do «rinoceronte cinzento» (um acontecimento previsível de grande escala e de grande impacto, mas que é negligenciado). A pandemia de COVID-19 foi um «rinoceronte cinzento», na medida em que existiam sinais de alerta que apontavam para um risco crescente de pandemia mundial resultante de uma combinação entre a degradação ambiental, a globalização e o aumento da conectividade. É necessário aplicar técnicas de previsão e planeamento que distingam claramente estes dois tipos diferentes de choques com grande impacto. Neste contexto, importa melhorar, nos organismos de investigação da UE, as técnicas de construção de cenários intersetoriais e não lineares, a identificação dos principais riscos emergentes e o reconhecimento das tendências numa fase precoce.

2.3. A resiliência é a capacidade não só de enfrentar e de gerir os desafios, mas também de efetuar transições de uma forma sustentável, justa, inclusiva e democrática. Na opinião do CESE, as quatro vertentes da resiliência, ou seja, as vertentes «social e económica», «geopolítica», «ecológica» e «digital», foram bem escolhidas e desenvolvidas. O CESE sublinha, contudo, que as múltiplas interações das quatro vertentes não podem ser encaradas separadamente e devem, na verdade, ser abordadas coletivamente nas análises e nas medidas que daí resultam.

2.4. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de criação de «quadros de indicadores de resiliência», com indicadores pertinentes para acompanhar a situação atual e as vertentes social e económica, geopolítica, ecológica e digital na UE e nos Estados-Membros. No entanto, um quadro de indicadores que apenas retrata a situação atual e descreve o presente não é, em si mesmo, prospetivo, e só o será se incluir metas orientadas para o futuro. O CESE está disponível para apoiar a Comissão neste processo exigente e complexo, nomeadamente com base nos conhecimentos especializados e no trabalho do Comité.

2.5. É claramente necessário aprofundar os quadros de indicadores. Neste momento, apenas retratam o presente e a situação atual. Para que se tornem instrumentos úteis no processo de análise prospetiva, devem ser associados a uma perspetiva de futuro. Os quadros de indicadores só serão úteis para o processo de análise prospetiva se incluírem metas, preferencialmente definidas para cada Estado-Membro. Nesse caso, será possível utilizar esses quadros de indicadores para avaliar os progressos à luz de um determinado objetivo, fazendo deles um instrumento de monitorização. Além disso, o CESE recomenda vivamente que se estabeleça uma ligação entre tais quadros de indicadores e os indicadores de competitividade atualmente utilizados no processo do Semestre Europeu e para a governação económica europeia, bem como o quadro de indicadores do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos planos nacionais de recuperação e resiliência.

2.6. O CESE concorda totalmente com a Comissão quanto ao papel fundamental desempenhado pelas empresas da economia social durante a pandemia e à sua importância na construção de uma Europa resiliente e orientada para o futuro. Neste sentido, o CESE aguarda com expectativa o futuro plano de ação para a promoção da economia social e insta a Comissão a ser ambiciosa e arrojada nas suas propostas.

2.7. Embora a aspiração de uma governação antecipatória, através dos instrumentos disponibilizados pela prospetiva estratégica, seja positiva e inclua muitos elementos adequados, como a participação, a interdisciplinaridade e a sua modulação enquanto processo contínuo, afigura-se menos eficaz e até mesmo frágil no que respeita à operacionalização e aplicação concretas desta abordagem em rede ou interligada. Neste momento, o relatório contém várias declarações de intenções relativas à inclusão de métodos de prospetiva no processo de decisão política. Na opinião do CESE, para assegurar às partes interessadas que os contributos do processo de prospetiva serão, de facto, aplicados e utilizados de forma eficaz,

este processo deve disponibilizar um mecanismo de verificação e controlo que permita, nomeadamente, a realização de avaliações *ex post* pela sociedade civil. Desta forma, ajudará a reforçar a confiança, tanto no processo como nas intenções, e a limitar os riscos de lacunas.

2.8. Esta necessidade de mecanismos de controlo e verificação também se aplica ao controlo da qualidade, ou seja, da adequação da abordagem escolhida para alcançar os objetivos estabelecidos. Este mecanismo de controlo deve ser compreensível e incluir critérios que permitam avaliar se as normas mais recentes e de maior qualidade em matéria de prospetiva são adequadas.

2.9. No que se refere ao conteúdo dos temas selecionados, seria preferível uma separação clara entre a análise da situação atual e a projeção esperada ou preferencial para o futuro. Tal permitiria que questões diversas e altamente complexas se tornassem mais transparentes e compreensíveis. Os conhecimentos adquiridos sobre a evolução futura poderiam, assim, ser integrados nos processos de elaboração de políticas de forma orientada, principalmente atendendo às incertezas e aos riscos inerentes a quaisquer análises no presente sobre o futuro.

2.10. Antes de o processo dar origem, potencialmente, a apelos concretos ou mesmo a propostas legislativas, o Comité solicita que, mediante uma abordagem qualitativa baseada em múltiplos critérios, se realize uma avaliação equilibrada que contemple os benefícios esperados, os potenciais encargos suplementares e os efeitos para as empresas, os trabalhadores e as partes interessadas em causa, tendo em conta, de forma realista, os respetivos níveis de capacidades (*).

2.11. O CESE acolhe com muita satisfação a nova opção da Comissão Europeia de dar à prospetiva estratégica a forma de um processo anual, cíclico e contínuo. No entanto, a UE não é o primeiro interveniente neste domínio e deve, portanto, retirar ensinamentos dos exemplos e das boas e más práticas existentes. Em vez de se concentrar num único método, como a exploração de horizontes, a UE deve aplicar várias metodologias existentes, como o método Delphi, a avaliação de impacto das tendências, a prospetiva normativa ou exploratória, a prospetiva qualitativa e quantitativa ou a abordagem baseada em eventos improváveis (*wild card*), individualmente ou de forma combinada. As capacidades no domínio dos megadados e da inteligência artificial também devem ser utilizadas de forma muito mais importante na identificação de padrões e na construção de cenários.

2.12. No entanto, a abordagem atualmente definida em matéria de prospetiva estratégica pela Comissão Europeia é demasiadamente «descendente». Não promove o necessário sentimento de consciencialização e apropriação pelos intervenientes em questão. Cumpre resolver este problema, por exemplo, incluindo estruturalmente os parceiros sociais e outros intervenientes no processo, tanto a nível europeu como nacional, designadamente com base no processo do Semestre Europeu. A participação de partes interessadas pertinentes, os domínios de aplicação diversos e transversais e a ponderação contínua de questões importantes para o futuro constituem critérios fundamentais para a consecução de um programa eficaz de prospetiva estratégica.

2.13. Os programas de prospetiva só terão êxito se estabelecerem também ligações claras entre os temas da análise prospetiva e a agenda política atual, assegurando que quem contribui para o processo tem consciência de que os seus contributos são aproveitados e fazem a diferença. Deste modo, é possível desenvolver uma visão conjunta dos riscos e dos desafios, tornando-se claro quais as medidas a tomar, e organizar a necessária transferência de competências e responsabilidades. Uma identificação conjunta dos riscos pelos decisores políticos na UE, com mecanismos de retorno de informação e ajustamentos à medida que os acontecimentos se desenrolam, conferirá significado e impacto a este processo. O CESE insta, pois, a Comissão a assegurar que os resultados da prospetiva sejam transparentes, compreensíveis e verificáveis.

2.14. Atualmente, nem todos os Estados-Membros utilizam a prospetiva na elaboração das suas políticas nacionais. Por conseguinte, é essencial que a Comissão Europeia tire o máximo partido dos recursos à sua disposição. Neste contexto, o CESE pode prestar contributos e informações importantes para o processo de prospetiva, com base nos conhecimentos dos seus membros, que representam um conjunto muito diversificado de opiniões e vozes de todos os Estados-Membros. Através dos seus pareceres, o CESE é capaz de detetar e alertar para riscos sistémicos. Os membros do CESE estão igualmente bem posicionados para divulgar as atividades de prospetiva junto das suas comunidades e contribuir para a comunicação dos resultados aos cidadãos. Consequentemente, o CESE pode também dar um contributo significativo para o Programa Legislar Melhor.

(*) JO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

2.15. O CESE insta a Comissão a dar seguimento às suas próprias propostas e observações, bem como a permitir que as partes interessadas se tornem utilizadores da abordagem prospetiva, convertendo-a num elemento obrigatório da elaboração de políticas para uma Europa resiliente.

2.16. No contexto institucional da UE, o Sistema de Análise da Estratégia e Política Europeias (ESPAS) tornou-se uma referência e um elemento de base para a cooperação no domínio da prospetiva. O CESE já tem estatuto de observador no ESPAS, prática que deve continuar e ser complementada pela participação ativa de um ou mais representantes de alto nível do CESE na conferência anual do ESPAS.

2.17. A fim de permitir que os membros do CESE contribuam de forma mais significativa para as atividades de prospetiva da Comissão Europeia, o CESE solicita a disponibilização atempada de informações sobre o processo de prospetiva, o respetivo calendário e o plano de trabalho específico, bem como a sua participação em todo o processo.

Bruxelas, 24 de março de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
