

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

**568.^a REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU – POR INTERACTIO,
23.3.2022-24.3.2022****Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório de Prospetiva Estratégica 2021 — Capacidade e liberdade de ação da UE**

[COM(2021) 750 final]

(2022/C 290/06)

Relatora: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Comissão, 1.3.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.3.2022
Adoção em plenária	23.3.2022
Reunião plenária n.º	568
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	199/3/0

1. Preâmbulo

1.1. O relatório da Comissão e o parecer foram elaborados antes da agressão russa, da guerra na Ucrânia e da crise humana daí resultante, pelo que os seus efeitos não estão refletidos no parecer. O CESE sublinha que estes acontecimentos trágicos têm, obviamente, um impacto considerável no nosso modo de vida e, por conseguinte, solicita que as atividades de prospetiva estratégica em curso do Centro Comum de Investigação (JRC) e da Comissão Europeia concedam um destaque muito maior, em relação ao que estava previsto, aos efeitos geopolíticos destas alterações estratégicas no âmbito do próximo relatório de prospetiva estratégica, entre as quais figuram a subida dos preços da energia, o aumento da despesa em segurança e defesa, os novos fluxos migratórios e a insegurança do aprovisionamento, não só na Europa, mas também fora dela.

2. Conclusões e recomendações

2.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reitera a sua grande satisfação com a inclusão da metodologia de prospetiva no processo de elaboração de políticas da União Europeia (UE). Espera ainda que a prospetiva estratégica, enquanto processo participativo, potencie o reforço das sinergias e da participação estrutural de todas as instituições da UE, incluindo o CESE. Neste contexto, o CESE destaca o Sistema de Análise da Estratégia e Política Europeias (ESPAS) como um bom exemplo de colaboração interinstitucional da UE.

2.2. O CESE considera que as **quatro principais tendências mundiais** são pertinentes para a questão fundamental da capacidade e liberdade de ação da UE, representando as principais tendências de fundo mundiais do nosso tempo, que continuarão a ser fundamentais para a definição das políticas europeias. No entanto, a sua apresentação continua a ser vaga e abrange diversos aspetos, sem propor um tratamento aprofundado dos diferentes subtemas. O CESE lamenta, em particular, que a dimensão social não tenha sido suficientemente tida em conta e que as questões relacionadas com a juventude e a equidade entre gerações tenham sido descuradas, ainda que sejam abordadas no relatório do Centro Comum de Investigação (JRC) intitulado «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond» [Definir e alcançar a autonomia estratégica aberta da UE até 2040 e mais além] ⁽¹⁾.

2.3. O CESE concorda que o tema escolhido para o Relatório de Prospetiva Estratégica 2021 se reveste de elevada importância política e pode criar as condições-quadro adequadas para uma interdependência bem gerida e uma autonomia estratégica aberta com base em valores partilhados, na coesão, numa governação multilateral forte e numa cooperação assente em regras. No entanto, o CESE apela para uma utilização adequada dos métodos do processo de prospetiva na seleção dos temas futuros. É fundamental analisar a evolução ao longo do tempo: por exemplo, os atuais investimentos em investigação e desenvolvimento ou o número de patentes devem não só ser comparados com os da China ou dos EUA, mas também com os níveis anteriores, a fim de poder avaliar claramente se estamos a avançar na direção certa.

2.4. Embora a opção de recorrer à prospetiva estratégica e a ênfase temática do relatório não mereçam críticas, continua a não ser claro o que distingue o Relatório de Prospetiva Estratégica 2021 enquanto verdadeiro recurso de prospetiva. Não há uma articulação clara entre a seleção de tendências, o(s) cenário(s) hipotético(s) para o futuro e as conclusões lógicas sobre a problemática central do relatório.

Além da falta de uma metodologia de prospetiva clara, o segundo relatório de prospetiva estratégica da Comissão, de 2021, não proporciona um quadro lógico, coerente e orientado para a ação com vista à elaboração das políticas da UE, que permita aos decisores políticos estabelecer prioridades estratégicas e agir em conformidade.

2.5. Uma questão muito pertinente para uma análise aprofundada é o papel dos intervenientes não estatais nos sistemas de governo atuais, em particular das empresas multinacionais. O CESE considera que a autonomia estratégica deve ser reforçada, pelo menos, no que diz respeito aos intervenientes que têm, *de facto*, um estatuto que lhes permite estabelecer regras e normas, como as grandes empresas tecnológicas, os bancos e os intervenientes do setor financeiro ativos à escala mundial, bem como as organizações da sociedade civil.

2.6. A dimensão prospetiva do relatório só realizará plenamente o seu potencial para os decisores políticos da UE se este for fundamentalmente concebido como 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 conducente aos (futuros) relatórios de prospetiva estratégica.

2.7. Neste contexto, o CESE solicita em particular ao JRC que lhe possibilite participar plenamente no seu ciclo prospetivo e lhe preste apoio na análise das atividades prospetivas que são levadas a cabo pelas organizações da sociedade civil, pelos sindicatos e pelas associações empresariais. O CESE propõe igualmente apoiar, juntamente com o JRC, as organizações da sociedade civil da UE no desenvolvimento de capacidades prospetivas e na realização de atividades prospetivas no âmbito de um processo estruturado. Esse apoio poderia, por exemplo, assumir a forma de um projeto-piloto com membros do CESE e organizações da sociedade civil.

2.8. Assim, embora se congratule plenamente com a ambição evidenciada no relatório, o CESE considera que ainda há margem para melhorias nos próximos relatórios de prospetiva no que se refere aos seguintes aspetos:

- o relatório deve estabelecer uma ligação mais clara entre as tendências de fundo e as pedras angulares estratégicas do ponto de vista da coerência, da probabilidade e da pertinência;
- o processo de prospetiva conducente ao próximo relatório deve proporcionar, tanto ao CESE como a outros intervenientes pertinentes, oportunidades concretas de aprender, contribuir para o processo e melhorar a sua qualidade;
- em particular, o CESE já elaborou uma série de pareceres sobre o próximo relatório de prospetiva de 2022, ou seja, sobre a dupla transição ecológica e digital ⁽²⁾;

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf

⁽²⁾ Pareceres do CESE: JO C 311 de 18.9.2020, p. 36; JO C 364 de 28.10.2020, p. 143; JO C 440 de 18.12.2020, p. 99; JO C 429 de 11.12.2020, p. 268; JO C 429 de 11.12.2020, p. 51; JO C 429 de 11.12.2020, p. 66; JO C 429 de 11.12.2020, p. 187; JO C 429 de 11.12.2020, p. 259; JO C 374 de 16.9.2021, p. 84.

- a este respeito, o CESE propõe que a Comissão, em cooperação com o Centro Comum de Investigação (JRC), desenvolva um ciclo anual de consultas para contribuir para a preparação do relatório anual de prospetiva. A Comissão deve envolver o CESE e o Comité das Regiões neste processo, bem como outras instituições da UE, por exemplo organizando regularmente seminários específicos e prevendo a participação de membros do CESE nas atividades de prospetiva subjacentes do JRC e do secretariado-geral;
- deve ser criado um grupo de reflexão com os parceiros sociais e os intervenientes da sociedade civil para debater a forma como este grupo-alvo pode beneficiar dos relatórios de prospetiva estratégica da Comissão e como os futuros relatórios podem ser concebidos para serem o mais úteis possível;
- a Comissão deve solicitar que a rede ministerial envolva os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil nas suas atividades prospetivas.

2.9. O CESE propõe a reformulação dos próprios processos de trabalho do Comité no que diz respeito aos relatórios anuais de prospetiva, a fim de fornecer informações e conhecimentos especializados e apresentar propostas específicas *ex ante*, ou seja, durante o processo de elaboração dos respetivos relatórios, em vez de se limitar a comentar *ex post*. O CESE considera que tal permitirá melhorar as informações recolhidas para os relatórios de prospetiva anuais, uma vez que os membros do CESE têm ligações fortes e profundas com os respetivos setores da sociedade e da economia e dispõem de maior capacidade para detetar os chamados «sinais fracos» cruciais em relação aos desenvolvimentos pertinentes. Além disso, o CESE pode transmitir e divulgar informações e resultados prospetivos, contribuindo assim para que os intervenientes da sociedade civil nos Estados-Membros compreendam melhor as decisões políticas da UE.

2.10. Por último, o CESE incentiva a Comissão a prosseguir o desenvolvimento da agenda de prospetiva estratégica. O CESE está convicto de que uma maior integração da prospetiva no processo decisório da UE é o caminho a seguir e reitera a sua proposta de colaboração com a Comissão e outras instituições da UE neste sentido.

3. Observações gerais

3.1. O CESE apoia plenamente o facto de o relatório salientar a importância de um mercado único aberto, concorrencial e plenamente funcional para possibilitar que as empresas cresçam à escala necessária para competir a nível mundial. Este apoio estende-se também à recomendação formulada no relatório no sentido de realizar plenamente a União dos Mercados de Capitais e a União Bancária, que, no entender do CESE, contribuem diretamente para a resiliência da UE face às crises financeiras, a proteção dos depositantes e uma recuperação económica sólida e estável⁽³⁾.

3.2. O CESE congratula-se com a publicação das orientações e da caixa de ferramentas revistas para legislar melhor, que se centram no objetivo de definir a forma como a prospetiva estratégica deve ser utilizada nas avaliações de impacto e análises. A fim de assegurar o êxito da sua aplicação, é fundamental que a Comissão disponibilize formação e recursos adequados ao pessoal encarregado de realizar as avaliações de impacto e análises.

3.3. Nas soluções propostas para responder a um contexto mais difícil em matéria de governação, o relatório salienta a necessidade de uma governação participativa e inclusiva para reforçar a confiança e a legitimidade a todos os níveis, o que aumenta a importância de plataformas como o CESE. O Comité considera que, agora mais do que nunca, dar voz à sociedade civil à escala da UE é fundamental para permitir uma governação eficaz no século XXI e desenvolver soluções globais e sustentáveis, em vez de soluções fáceis.

3.4. O CESE toma nota do seguimento⁽⁴⁾ dado pela Comissão Europeia ao seu parecer sobre o Relatório de Prospetiva Estratégica 2020, intitulado «Prospetiva estratégica — Definir o rumo para uma Europa mais resiliente»⁽⁵⁾, e entende ser seu dever chamar a atenção para aspetos que continua a considerar pertinentes, dado que não foram suficientemente tidos em conta no Relatório de Prospetiva Estratégica 2021:

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pt/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>

⁽⁴⁾ Páginas 187-200 https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf

⁽⁵⁾ JO C 220 de 9.6.2021, p. 67.

- O documento de seguimento afirma que a prospetiva já tinha sido incluída no Relatório de Prospetiva Estratégica 2020. No entanto, do ponto de vista do CESE, há falta de transparência sobre a forma como os princípios e metodologias de prospetiva foram utilizados para chegar às conclusões do relatório e sobre a forma como os intervenientes externos foram incluídos nas atividades de prospetiva. Por exemplo, não foi proposta ao CESE qualquer via clara de participação;
- O documento de seguimento salienta que é necessário continuar a desenvolver e a especificar questões concretas, tal como solicitado pelo CESE, e incorporá-las nas propostas políticas, constituindo o relatório de prospetiva apenas um ponto de partida para a reflexão. Na opinião do CESE, o relatório, no seu formato atual, não é adequado para a formulação de propostas políticas nem oferece pontos de partida concretos para uma reflexão;
- O documento de seguimento também sublinha a importância de descrever a situação atual e o *statu quo* numa análise prospetiva. O CESE entende que, tradicionalmente, este é o primeiro passo de uma análise prospetiva. No entanto, ao contrário do que acontece atualmente nos relatórios de prospetiva estratégica, esta descrição da situação deve constituir o ponto de partida para uma análise orientada para o futuro, o que seria uma abordagem mais pertinente para os membros do CESE formularem recomendações de ação.

3.5. Quanto aos **dez domínios** em que a UE poderia reforçar a sua autonomia estratégica aberta e a sua liderança mundial, embora sejam globalmente pertinentes, o CESE considera que não são apresentados como conclusões estratégicas lógicas decorrentes de um quadro que abrange tendências e incertezas. Por conseguinte, não se pode presumir que estes domínios representem pedras angulares estratégicas integrais e precisas do ponto de vista prospetivo.

3.6. O CESE não considera que, na Comissão, haja escassez de análises prospetivas ou de planeamento estratégico. Em seu entender, o verdadeiro problema reside na falta de vontade política dos decisores da UE para transformar a prospetiva em propostas de grande alcance. Sem vontade política, a prospetiva, por si só, não conduzirá à adoção das medidas pretendidas.

3.7. Além de salientar as deficiências de um processo de prospetiva fechado e pouco assente em consultas, o CESE observa que não se menciona o aumento da inflação nem o aumento dos preços da energia, que o CESE considera elementos cruciais para a questão da autonomia estratégica. No âmbito do seu papel consultivo, o CESE já está a elaborar pareceres prospetivos ⁽⁶⁾ a fim de contribuir para a capacidade da UE de integrar melhor a prospetiva no processo de decisão.

3.8. Além disso, o papel dos sistemas de segurança social, incluindo o desenvolvimento do Estado-providência, não é mencionado no relatório. De modo geral, a dimensão social da questão parece ser negligenciada a favor dos aspetos tecnológicos e económicos. Os cidadãos da UE esperam que o Estado garanta um elevado nível de segurança social e de bem-estar. Por conseguinte, continua por esclarecer, na perspetiva da autonomia estratégica, a questão do financiamento dos sistemas de segurança social no futuro. O CESE acolheria com agrado uma análise mais aprofundada sobre este tema, utilizando ferramentas de prospetiva.

⁽⁶⁾ Ver alguns exemplos recentes de pareceres prospetivos do CESE:

— JO C 374 de 16.9.2021, p. 73;

— JO C 129 de 11.4.2018, p. 36;

— CCM/184 — Antecipar as mudanças estruturais e setoriais e repensar as culturas industriais — rumo a novas fronteiras de recuperação e resiliência nas diferentes partes da Europa;

— JO C 220 de 9.6.2021, p. 118;

— JO C 341 de 24.8.2021, p. 1.

O CESE também organiza atividades que visam promover debates prospetivos, por exemplo:

— Conferência da Secção ECO — *Aspetos económicos da prospetiva estratégica e da tomada de decisões da UE* (junho de 2021);

— Conferência da Secção REX — *A geopolítica do Pacto Ecológico Europeu (PEE), uma perspetiva transversal das suas implicações geopolíticas* (dezembro de 2021);

— Debate da Secção REX, que terá lugar na reunião da secção, sobre o tema «Prospetiva estratégica — uma visão para o futuro da Europa» (fevereiro de 2022).

3.9. O Relatório de Prospetiva Estratégica 2021 elabora uma lista exaustiva de desafios. No entanto, não fornece orientações claras sobre as prioridades e as ações prioritárias, nem propostas sobre a forma como as empresas ou os trabalhadores podem ou devem preparar-se para enfrentar estes desafios. Muitas tendências podem afetar simultaneamente os cidadãos e as empresas. Trata-se de uma oportunidade perdida que o CESE poderia ajudar a remediar, dada a sua relevância para abordar os desafios de alto nível e transpor as soluções propostas para a vida quotidiana, em particular na perspetiva dos empregadores e dos trabalhadores.

3.10. Na sua forma atual, o relatório não está à altura do seu título de documento de prospetiva, tal como se define, por exemplo, no último documento intitulado «Strategic Foresight Primer» [Compêndio de Prospetiva Estratégica] ⁽⁷⁾ do Centro Europeu de Estratégia Política. Como exemplo de boas práticas de transparência na metodologia de elaboração de relatórios de prospetiva, pode citar-se o relatório intitulado «*Tackling Obesities: Future Choices*» ⁽⁸⁾ [Lutar contra as formas de obesidade: escolhas futuras], encomendado pelo serviço de prospetiva do Governo do Reino Unido.

3.11. O relatório refere-se especificamente à Rede de Prospetiva da UE dos «ministros para o futuro» e ao desenvolvimento conexo das capacidades de prospetiva a nível nacional. O CESE insta a Comissão a assegurar também que, no âmbito desta rede, os intervenientes como o CESE sejam ativamente associados à realização de exercícios de prospetiva, em vez de apenas receberem os resultados.

3.12. O CESE incentiva a Comissão a prosseguir o desenvolvimento da agenda de prospetiva estratégica da UE. Como o presente parecer indica, é necessário introduzir várias alterações. No entanto, o CESE está convicto de que uma maior integração da prospetiva no processo de decisão da UE é o caminho a seguir e reitera a sua proposta de colaboração e cooperação com a Comissão e outras instituições da UE neste sentido. 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.

Bruxelas, 23 de março de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁷⁾ «O que não é a prospetiva estratégica? Não é um relatório, mas uma intervenção cuidadosamente concebida e direcionada. A prospetiva estratégica é um processo de aprendizagem que oferece aos decisores perspetivas originais e inovadoras sobre a situação atual, que muitas vezes é difícil de apreender, socialmente complexa e incerta. Trata a incerteza como um aliado e não como um inimigo. Não é um relatório, mas um meio para outros fins. A intervenção cuidadosamente concebida e direcionada centra o processo de aprendizagem social nas necessidades de um conjunto específico de utilizadores (ou seja, as suas utilizações da prospetiva).» — Comissão Europeia, Centro Europeu de Estratégia Política, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer* [Compêndio de Prospetiva Estratégica], Serviço das Publicações da UE, 2017, consultado em 16 de janeiro de 2022 em <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>

⁽⁸⁾ *Tackling obesity: Future choices* [Lutar contra as formas de obesidade: escolhas futuras] — projeto de relatório. Consultado em 14 de janeiro de 2022, em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf