

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

483.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE SETEMBRO DE 2012

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Crescimento inteligente e inclusivo»  
(parecer de iniciativa)**

(2012/C 351/01)

Relator: **Etele BARÀTH**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

*Crescimento inteligente e inclusivo*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de setembro de 2012.

Na 483.<sup>a</sup> reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 140 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 No entender do CESE, um crescimento durável, sustentável e inteligente é impossível se não houver um processo de convergência. Assim, o triplo objetivo da Estratégia Europa 2020, a saber, um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, é essencialmente adequado, mas a sua concretização requer uma combinação equilibrada de políticas macroeconómicas, *reformas estruturais* e mais e melhores instrumentos.

1.2 A execução inteligente da estratégia é tanto mais importante neste período, *marcado por vários desafios de monta*. A estratégia deve ser completada e definida com mais precisão, bem como ajustada à nova conjuntura política, económica e social. Há que encontrar um novo equilíbrio entre a responsabilidade e a solidariedade.

1.3 No âmbito deste necessário reajuste da trajetória, a União deve demonstrar que dispõe da vontade política e de uma visão concreta para um aprofundamento substancial da integração.

Ao mesmo tempo, as formas de cooperação a vários níveis entre os Estados-Membros e as regiões devem ser também enriquecidas, permitindo «mais Europa» e uma «melhor Europa».

1.4 O CESE considera necessário continuar a reforçar a governação ao serviço da *política económica e do desenvolvimento*, aumentar a diversidade e a quantidade dos fundos públicos e contribuir para acelerar o ritmo das reformas estruturais nos Estados-Membros.

1.5 O CESE endossa a abordagem geral e a orientação dos projetos regulamentares previstos para a execução da Estratégia Europa 2020, como sejam o quadro financeiro plurianual (QFP) e o Quadro Estratégico Comum.

1.6 Por outro lado, o CESE salienta que as medidas que se destinam a melhorar a estabilidade, o crescimento e o emprego e a combater a pobreza são insuficientes e que é indispensável alargar o leque de instrumentos disponíveis.

1.7 Há que definir com clareza a repartição das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. As medidas tomadas para consolidar as bases do crescimento, como a *união* bancária europeia (regulamentação, monitorização, resgate e garantia dos depósitos do setor bancário europeu) ou a emissão de obrigações para financiamento de projetos, constituem uma etapa importante e a sua aplicação deve ser acelerada. O papel do Banco Central Europeu deve ser reforçado.

1.8 O CESE considera que, em matéria de política de desenvolvimento, não basta definir apenas «quadros». É possível acelerar a concretização dos objetivos através de mais investimentos orientados e da execução ao nível europeu de programas pan-europeus, trans-setoriais e multidimensionais. Nos muitos países em que a conclusão das reformas estruturais reveste atualmente uma importância decisiva, este processo deve ser encorajado pela política de desenvolvimento.

1.9 Combinar crescimento «inteligente» e crescimento «inclusivo» é possível nomeadamente através do objetivo de promoção do emprego e de apoio à ligação em rede abrangendo um amplo leque de atividades. Para isso, importa incrementar a concorrência em vários setores do mercado único.

1.10 Em todo o caso, a política de coesão não pode continuar a centrar-se unicamente no fomento da economia e na competitividade. Todos os fundos e programas devem orientar-se mais para os objetivos sociais da Estratégia Europa 2020, como a criação de emprego, a prestação de serviços sociais, a luta contra a pobreza, a educação e a formação, etc.

1.11 O CESE entende que algumas das propostas relativas ao período 2014-2020, como, por exemplo, a elaboração de *estratégias macrorregionais*, devem apoiar-se nas estruturas necessárias.

1.12 Um bom exemplo de maior integração poderia ser o Mecanismo Interligar a Europa, se alargado a outros objetivos europeus comuns e *incluindo igualmente financiamento privado*.

1.13 A coadunação da Estratégia Europa 2020 e da política de coesão exige também uma conceção *territorial* à escala europeia, acompanhada dos instrumentos correspondentes. É necessário acelerar a elaboração de uma estratégia europeia de desenvolvimento territorial.

1.14 O CESE julga indispensável associar de uma forma mais geral os peritos e o público à tomada de decisões. Assim, propõe a definição de um décimo segundo *objetivo temático* no Quadro Estratégico Comum para consolidar «a comunicação e o diálogo com a sociedade civil».

## 2. Introdução

2.1 Nos últimos anos (devido, por um lado, à evolução mundial e, por outro, ao alargamento e à crise, incluindo a forma como a Europa a ela teve de reagir), a União tornou-se

num conjunto mais complexo de Estados que evolui, na prática, a *várias velocidades*, e as divergências de interesses entre Estados-Membros tornaram-se mais marcadas.

2.2 O risco de conflitos sociopolíticos e o papel das formações políticas extremistas acentuaram-se. É legítimo presumir que a luta contra as crises económica, financeira, social e da solidariedade continue a ser a principal prioridade da Europa em meados da década atual. Infelizmente, a produção está claramente a decair em muitos Estados-Membros. A estabilização das finanças compromete o crescimento, e sem crescimento, a procura de estabilidade faz-se nomeadamente às custas da solidariedade.

2.3 A Estratégia Europa 2020 não foi concebida a pensar nestas circunstâncias. Tem em conta a crise, mas não previu a possibilidade de esta assumir uma tal envergadura ou se prolongar por tanto tempo.

2.4 A UE precisa tanto de consolidar o seu orçamento como de um programa de crescimento eficaz. Existe uma certa esperança de que a contração da procura, resultante da imprescindível consolidação orçamental, possa ser compensada a longo prazo, se essa consolidação for concebida de forma inteligente e equilibrada.

2.5 Segundo o CESE, o quadro financeiro plurianual (QFP) proposto pela Comissão para o período de 2014-2020 é um compromisso relativamente aceitável. Se for possível *aumentar os recursos próprios da UE*, utilizá-los de forma mais eficaz e eficiente e reestruturá-los de modo que contribuam diretamente para a Estratégia Europa 2020 e para as reformas estruturais, poder-se-á fomentar o desenvolvimento económico.

2.6 Em compensação, a proposta não presta a atenção devida aos problemas ligados à convergência nem às tensões sociais. A ajuda financeira (incontestavelmente substancial) prestada aos países confrontados com um desequilíbrio orçamental esgotou a capacidade dos países dadores.

2.7 A política de coesão não pode continuar a centrar-se unicamente no fomento da economia e na competitividade. Todos os fundos e programas devem orientar-se mais para os objetivos sociais da Estratégia Europa 2020, como a criação de emprego, a prestação de serviços sociais, a luta contra a pobreza, a educação e a formação, etc.

2.8 São de prever mudanças relativamente importantes no domínio da política de coesão. A tónica passará a ser colocada no reforço das condições macro e microeconómicas e na convergência territorial. Contudo, para um crescimento inclusivo conforme à Estratégia Europa 2020 é indispensável uma mudança de paradigma. Os *recursos afetados à política de coesão não são «dávias» nem «subvenções»: fazem parte, isso sim, da política europeia de investimento e devem, por isso mesmo, obedecer a critérios de eficácia*.

2.9 No interesse de um crescimento tanto inclusivo como sustentável, paralelamente aos critérios tradicionais, o papel decisivo de certos fatores «brandos» torna-se mais importante (p. ex., a situação sanitária e demográfica, a qualidade e a evolução da educação e da formação, etc.) e a exigência de condições adequadas torna-se mais premente. Os documentos mais recentes quase não falam da possibilidade de afetar a este aspeto as ajudas europeias necessárias.

2.10 A Comissão Europeia apresentou uma proposta de abertura do mercado de trabalho, com o objetivo de inverter as tendências negativas. As ajudas podem redinamizar quer a oferta quer a procura. Importa sobretudo assegurar a transferibilidade das pensões e suprimir os diferentes entraves jurídicos, administrativos e fiscais.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O desenvolvimento dinâmico a que aspira a Estratégia Europa 2020 não se traduz, como seria de esperar, por uma simplificação do panorama institucional, pela melhoria da sua eficácia e por um desenvolvimento proporcional de instrumentos para esse efeito.

3.2 Nas situações mais difíceis, é primordial tirar o máximo partido dos recursos intelectuais. Impõe-se *consolidar* os organismos, permanentes ou temporários, competentes em matéria de análise, aconselhamento, acompanhamento e prospetiva que assistem os órgãos legislativos e executivos. Convém ponderar, nomeadamente, os seguintes aspetos:

- as consequências da mudança do equilíbrio de poderes mundial;
- a redefinição da relação entre a concorrência, a cooperação e a solidariedade, que são os princípios de base da UE;
- a instauração de uma governação orientada para o *desenvolvimento* e o crescimento;
- a criação das condições políticas e económicas (medidas de equilíbrio macroeconómico, fiscais, monetárias e macroprudenciais) necessárias para uma união económica eficaz;
- o saneamento do regime institucional de *responsabilidade* em vigor, que se tornou um tanto opaco.

3.3 É fundamental garantir a transparência do funcionamento da União e promover a democracia participativa. Há que aproveitar melhor os fóruns na Internet ou, quando seja preferível que as trocas de pontos de vista decorram face a face, organizar e/ou apoiar conferências de alto nível e de grande envergadura, e realizar em paralelo debates nos parlamentos nacionais. É de recomendar um reforço da comunicação da UE e tornar públicas algumas das negociações europeias; num

número limitado de casos, todo e qualquer cidadão deve poder segui-las pela Internet ou ter acesso às decisões por votação.

3.4 O triplo objetivo da Estratégia Europa 2020 é particularmente ambicioso. Em compensação, como sublinhou já o CESE em vários pareceres, os prazos definidos são pouco realistas em relação aos recursos disponibilizados e estão totalmente desfasados das experiências «históricas», quer negativas (como foi o caso da Estratégia de Lisboa) quer positivas (como foram as medidas rápidas e eficazes anteriormente referidas no quadro da governação económica).

3.5 Do ponto de vista dos procedimentos e da execução, as medidas e os projetos regulamentares previstos para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e para a utilização dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão só muito *sumariamente* têm em conta as lições do período de programação que decorre até 2013.

3.6 Os princípios e as propostas temáticas formulados no Quadro Estratégico Comum abrem boas perspetivas de mais e melhor Europa. Contudo, isso *não basta* para que as oportunidades se concretizem. Para poderem definir os pormenores, certos países poderão ter de rever a metodologia que rege a sua programação.

3.7 Os últimos anos assistiram ao aparecimento de uma abordagem europeia em grande escala, adaptável ao nível regional, principalmente no domínio da investigação e do desenvolvimento e dos grandes investimentos em infraestruturas (neste último caso, a abordagem europeia era inevitável, dada a natureza da missão a desempenhar). As estratégias da UE, incluindo os onze objetivos temáticos, são incompletas no que se refere às políticas económicas setoriais e aos programas pluridimensionais de desenvolvimento territorial.

3.8 Importa definir, para a futura estratégia de desenvolvimento territorial, objetivos e instrumentos que incentivem igualmente a cooperação económica e social ao nível macrorregional, em particular nos seguintes domínios:

- conexão das infraestruturas de investigação e inovação (ver «domínios de investigação»), privilegiando os centros de competências a fim de interligar os centros de excelência e de dinamizar os polos de desenvolvimento europeus;
- investimentos na investigação e inovação das empresas, no desenvolvimento de produtos e serviços, etc., na internacionalização de sistemas de produção locais (*clusters*) e no apoio à formação de redes europeias;
- redes de infraestruturas RTE-T para além da dimensão do transporte (gestão de recursos hídricos, proteção do ambiente, energia, sistemas de informação e de comunicação, etc.);
- desenvolvimento da rede institucional e dos níveis macrorregional e transnacional dos sistemas da administração pública, que estão organizados da base para o topo, etc.

3.9 A última década caracterizou-se, por um lado, pelas possibilidades abertas pelos sistemas urbanos e, por outro lado, pelas tensões cada vez mais sensíveis e quase insuperáveis acumuladas por esses sistemas.

3.10 A ligação em rede das aglomerações, dos polos e das concentrações de atividades de ponta ligadas à noção de excelência poderá gerar bons exemplos de desenvolvimento dinâmico e inclusivo, mas sustentável.

3.11 Se os componentes da infraestrutura fossem alargados às orientações temáticas impostas pela integração política, institucional, económica e social, a visão de uma Europa interligada (que se inscreve no âmbito das estratégias macrorregionais) poderia levar a uma melhoria sensível da eficácia ao nível macroeconómico. Esse alargamento não seria incompatível com uma repartição proporcional e equitativa dos recursos.

3.12 Em parecer anterior, o CESE recomendou já a definição de um novo quadro financeiro europeu para a conceção de projetos integrados «*de especial interesse europeu*».

3.13 Há que ponderar a realização na íntegra da Comunidade Europeia da Energia. Com efeito, se houver o necessário apoio político, a UE poderá falar a uma só voz nos fóruns mundiais e defender mais eficazmente os aspetos estratégicos, económicos, ambientais e sociais.

3.14 Na ausência de uma evolução conceptual ao nível europeu, a definição dos projetos regulamentares e dos quadros financeiros para o período de 2014-2020 voltará a pressionar os Estados-Membros para que busquem soluções individuais, muitas vezes menos eficazes.

3.15 O CESE estaria à altura da sua missão se lograsse aproveitar a sua experiência seguindo uma metodologia bem definida, e com base na sua composição, para expressar uma posição que reflita a relação entre os interesses económicos, os valores sociais e os critérios de sustentabilidade do crescimento.

#### 4. Outras propostas

4.1 A Estratégia Europa 2020, o sistema regulamentar elaborado para apoiar a aplicação do Fundo de Coesão após 2014 e o Quadro Estratégico Comum demonstram que há uma consciência do que é necessário para alcançar um desenvolvimento integrado.

4.2 No entanto, o CESE considera que, para além dessa consciência, a concorrência a nível mundial exige que sejam elaborados e executados também programas mais concretos e globais.

4.3 O crescimento inteligente e inclusivo visado pela Estratégia Europa 2020 tem por principal objetivo, ao nível macroeconómico, o aumento da capacidade de produção e de inclusão da União, ao passo que ao nível microeconómico cumpre assegurar uma melhoria constante e sustentável da qualidade de vida dos cidadãos da União, com base num crescimento qualitativo e quantitativo do emprego.

4.4 No interesse da eficácia e da eficiência, é necessário garantir, na programação da afetação dos recursos europeus, atividades interligáveis e interdependentes que possam ser apresentadas como uma aglomeração integrada específica e pluridimensional.

4.4.1 No caso dos objetivos trans-setoriais, que podem ser encarados como fazendo parte do nível macroeconómico e que, por conseguinte, também influenciam a competitividade da União Europeia, há que dar atenção aos organismos que se encontram em relação de produção ou de prestação de serviços, que participam no processo de desenvolvimento ou são por ele diretamente influenciados.

4.4.2 Na programação devem ser tidos em conta igualmente as redes territoriais (regionais e locais) dos intervenientes (beneficiários) no processo, assim como o *sistema de relações* entre eles.

4.5 A análise e a planificação destes dois sistemas de interdependência e o respetivo apoio ao nível da UE permitirão um efeito combinado sobre o *crescimento inteligente e inclusivo*.

4.6 Na década precedente, em boa parte graças às infraestruturas criadas com recursos europeus, a estrutura territorial destes processos de produção na Europa foi profundamente alterada, gerando, nas regiões menos avançadas, um *desenvolvimento dos instrumentos e da cultura da produção, a renovação da educação e da formação profissional, a melhoria do emprego e o aumento das receitas e do consumo*.

4.7 A configuração da estrutura espacial da economia é determinada por condições que podem ser garantidas ao nível microeconómico, estreitamente ligadas ao critério de «sustentabilidade» definido na estratégia.

4.8 A qualificação e a idade da mão de obra, a formação profissional, o nível cultural do trabalho em geral, o aumento do emprego e a qualidade dos serviços são fatores determinantes. O estado de saúde da população local, a qualidade do ambiente, mas também, como é óbvio, o nível de desenvolvimento das infraestruturas comerciais e materiais, bem como dos sistemas logísticos, são condições imprescindíveis.

4.9 A competitividade da Europa depende em grande medida de uma evolução coordenada deste tipo, capaz de interligar os níveis macro e microeconómicos.

4.10 A reorientação dos recursos pode ser justificada, sob reserva da sua utilização eficaz e racional, pelos elementos seguintes:

— em primeiro lugar, pode demonstrar-se que os investimentos a cargo do orçamento da União conduzem, *ao nível macroeconómico*, a um crescimento superior à média dos resultados financeiros e dos resultados económicos da UE, graças a transferências tecnológicas avançadas, a uma percentagem elevada das importações nos investimentos, a uma mão de obra qualificada, a infraestruturas mais baratas e a investimentos que beneficiam de ajuda financeira e se apoiam em infraestruturas modernas;

- em segundo lugar, o alargamento do mercado interno, a livre circulação de serviços, a difusão das atividades de grande escala e o aumento da base de conhecimentos contribuem por si sós, de maneira considerável, para as atividades de inovação e promovem a retoma;
- em terceiro lugar, *ao nível microeconómico*, as ajudas financeiras que podem ser obtidas no quadro dos fundos estruturais representam, sobretudo para o setor das PME, um mercado ou o acesso a um mercado, ou ainda um recurso de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, um alargamento do mercado do emprego;
- em quarto lugar, podem ter um impacto considerável relativamente à integração e recuperação de que poderão beneficiar os grupos sociais mais desfavorecidos, excluídos de diversas maneiras do mercado do emprego.

4.11 É globalmente aceite que as ajudas europeias aos setores económicos, em especial sob a forma de subvenções, são mais prementes para as atividades de inovação levadas a cabo pelas pequenas empresas e para as zonas industriais em declínio em fase de mutação estrutural. A bem de um crescimento simultaneamente inteligente e inclusivo ou convergente no que toca ao tecido produtivo, a noção de empresa poderia, em certos municípios ou regiões menos desenvolvidos, requerer o aumento das ajudas às PME.

4.12 No caso das cadeias de inovação, das aglomerações de empresas e dos sistemas produtivos locais, cujo funcionamento é perfeitamente satisfatório, é legítimo perguntar se não se

deveria velar por uma maior flexibilidade quer para as grandes empresas bem implantadas num dado território quer para os fornecedores, assegurando-lhes um financiamento diversificado e combinado.

4.13 A saúde é um bom exemplo da elaboração de estratégias pluridimensionais. A rede ligada à indústria da saúde abrange tanto a saúde e a educação ambiental como os diferentes setores de produção que lhes estão associados, incluindo a formação, com a participação da indústria do ambiente, da indústria da saúde, do turismo médico, da investigação biológica, do fabrico de equipamento e do ensino superior na matéria, dos polos experimentais e de inovação, bem como das pequenas e médias empresas do setor, e em interação com todos estes domínios. A este respeito, o papel da economia grisalha está a assumir uma importância cada vez maior.

4.14 O CESE analisou em vários estudos a importância da economia social enquanto fator determinante da política de crescimento inclusivo.

4.15 A interação económica e financeira entre as atividades que se pode expressar em redes como as referidas poderia contribuir consideravelmente para a reestruturação dos orçamentos dos Estados-Membros, o que por sua vez poderia levar a uma mudança de abordagem e de atitude da sociedade.

4.16 A visão macrorregional do desenvolvimento reforçaria a reestruturação territorial europeia policêntrica, o que permitiria consolidar, por um lado, a necessária concentração das atividades e, por outro, graças à valorização das diferentes situações locais, a divisão do trabalho no interior de uma rede, o que garantiria a concretização do ideal da sustentabilidade.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON