



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.03.1996
COM(96) 109 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS COMUNITÁRIAS E EMPREGO

INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS COMUNITÁRIAS E EMPREGO

Índice

	<u>Página</u>
I. ANÁLISE E BALANÇO DO IMPACTO DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NO EMPREGO	3
A. A acção estruturante dos Fundos é uma condição necessária para a criação de empregos duradouros	3
B. Um impacto no emprego variável consoante os objectivos	8
C. Quantificação do impacto	14
II. ADAPTAÇÕES POSSÍVEIS: TRABALHAR MAIS E MELHOR A FAVOR DO EMPREGO NO ÂMBITO DA ACTUAL PROGRAMAÇÃO	16
A. Garantir condições a longo prazo que permitam um crescimento económico duradouro	17
B. Incrementar a vertente "emprego" do crescimento	19
C. Promover uma abordagem mais decidida da solidariedade económica e social, incluindo a igualdade de oportunidades	25
D. Valorizar e enriquecer a parceria no âmbito das intervenções estruturais	27
Conclusões	33
Anexos	

INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS COMUNITÁRIAS E EMPREGO

CONTEXTO

A gravidade da situação do emprego constitui uma preocupação fundamental da União Europeia, que conta actualmente com cerca de 18 milhões de desempregados. Por este motivo, a luta contra o desemprego e a criação de novos empregos representa uma prioridade essencial da Comunidade Europeia e dos Estados-membros. De acordo com a orientação definida no Livro Branco sobre o "Crescimento, competitividade e emprego", o Conselho Europeu de Essen decidiu aplicar medidas a médio prazo neste domínio, através de programas plurianuais definidos pelos Estados-membros.

Na sua comunicação ao Conselho sobre o seguimento a dar às conclusões do Conselho Europeu de Essen¹, a Comissão realçou a necessidade de assegurar a coerência entre a política decidida em Essen e a utilização dos fundos estruturais. Do mesmo modo, na sua recente comunicação sobre as tendências e a evolução dos sistemas de emprego na União Europeia e sobre a estratégia europeia de emprego², a Comissão apresentou as suas prioridades sobre a forma como as recentes evoluções e perspectivas em matéria de política de emprego são tomadas em consideração pelos fundos estruturais. Este relatório recebeu uma resposta favorável no Conselho Europeu de Madrid que sublinhou, nomeadamente, "os benefícios recíprocos que podem decorrer de uma melhor coordenação das políticas macroeconómicas e estruturais".

Efectivamente, com um orçamento de 170 mil milhões de ecus a preços de 1995 (incluindo o Fundo de Coesão) para 1994-1999, os fundos estruturais desempenham, no âmbito da coesão económica e social, um papel importante para a promoção do emprego, nomeadamente nos Estados-membros e regiões em que se concentra a sua actividade, através de uma programação cuja principal responsabilidade cabe aos Estados-membros. Contribuem para a criação de emprego, a médio e a longo prazo, melhorando a adaptação do capital físico e humano, por um lado, e o funcionamento do mercado laboral, por outro. Têm, igualmente, um impacto a curto prazo ao ajudar a criar uma procura suplementar de bens e de serviços.

¹ COM(95)74 final de 8 de Março de 1995.

² COM(95)465 final de 11 de Outubro de 1995.

Para reduzir a persistência das disparidades regionais na União Europeia, incluindo as relacionadas com o emprego, as políticas estruturais favorecem o desenvolvimento territorial equilibrado das regiões prioritárias. Com efeito, as disparidades em termos de emprego tendem a criar fortes tensões na União - as taxas de desemprego variam entre 3,4 % e 34,7 %, consoante as regiões, isto é, numa proporção de 1 para 10 (cf Anexo nº 1).

Por outro lado, as estatísticas de desemprego devem ser completadas com indicações sobre a taxa de emprego que tenham em conta a taxa de participação (relação entre a população activa e a população de 15 a 64 anos com idade de trabalhar), permitindo reflectir situações de subemprego. Também neste caso as disparidades são fortes, com taxas de participação que oscilam entre 51% e 86,5% (cf Anexo nº 2), sendo as percentagens mais baixas principalmente as do sul da União (Norte da Grécia, Espanha, Mezzogiorno italiano).

Nas outras regiões, as políticas estruturais contribuem para a execução das políticas activas do mercado de trabalho destinadas, por um lado, à inserção dos jovens, dos desempregados de longa duração e das pessoas expostas ao risco de exclusão e, por outro, à adaptação da mão-de-obra às mutações industriais.

Através do seu contributo para a promoção do emprego as políticas estruturais podem igualmente favorecer a igualdade de oportunidades, que, como os Conselhos Europeus destacaram, uma tarefa prioritária para a União e seus Estados-membros.

I. ANÁLISE E BALANÇO DO IMPACTO DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NO EMPREGO

A. A acção estruturante dos Fundos é uma condição necessária para a criação de empregos duradouros

1. Em termos globais, as intervenções estruturais exercem uma acção dupla:

- a) Principal, do lado da oferta: os investimentos co-financiados pelos fundos estruturais contribuem para melhorar os resultados económicos do aparelho de produção, mediante o aumento e a adaptação das dotações em capital físico e humano, que mais tarde levam ao crescimento do emprego.
- b) Derivada, pelo lado da procura, já que têm uma repercussão directa no rendimento e no emprego e repercussões indirectas e induzidas importantes ligadas ao aumento da procura final; têm, além disso, efeitos de arrastamento (leakage effects) fora das regiões ajudadas, o que beneficia, principalmente, as regiões mais desenvolvidas.

De um modo mais geral, as políticas estruturais podem ser consideradas como um elemento das políticas económicas nacionais que contribuem para

co-financiar. O exemplo-tipo é o da "Tarefa comum" na Alemanha, que é um regime nacional de ajudas com finalidade regional.

Impacto macroeconómico

Proporção nos investimentos efectuados pelas regiões beneficiárias

Em termos de formação bruta de capital fixo, a parte das contribuições comunitárias consagrada aos investimentos (nomeadamente a título do FEDER) representa cerca de 12% de todos os investimentos públicos e privados na Grécia, de 8 a 9%, respectivamente, na Irlanda e em Portugal, e 7% nas regiões espanholas em causa. Estas proporções, que não têm ainda em conta o fundo de coesão, permitem dar uma ideia do impacto económico dos Fundos. Os valores referidos são calculados relativamente aos investimentos totais, privados e públicos. Se forem calculadas apenas em relação aos investimentos públicos, as percentagens passam a ser consideráveis, chegando a atingir 50% destes investimentos.

Impacto no crescimento dos Estados-membros beneficiários

As primeiras estimativas relativas aos QCA adoptados permitem pensar que estes últimos terão um efeito considerável no crescimento e, portanto, no emprego. Em Portugal e na Grécia, o crescimento adicional do PIB devido à ajuda comunitária está estimado em 0,5% por ano (mais de 1% se se tiver em conta a contribuição nacional). Isto significa que, em 1999, os PIB português e grego alcançarão, provavelmente, um nível superior em 3% ao que teriam sem transferências comunitárias.

Os primeiros resultados das estimativas relativas à Espanha e à Irlanda revelam um crescimento adicional do PIB das regiões beneficiárias de 0,4% por ano (0,7% se se tiver em conta a contribuição nacional), o que significa que em 1999 o PIB será superior em 2% ao que seria alcançado sem a ajuda.

Assim, o impacto real no crescimento dependerá, em grande medida, do contexto económico geral, isto é, tanto do êxito das políticas macroeconómicas como da evolução da economia mundial.

- 2) As intervenções estruturais empregam uma gama de instrumentos centrados em três tipos de medidas: apoio a infra-estruturas, apoio no sector produtivo e desenvolvimento dos recursos humanos.
 - a) As infra-estruturas estimulam o crescimento e, por conseguinte, o emprego:
 - i) Uma melhor dotação de infra-estruturas cria factores externos positivos para o capital privado (crescimento da produtividade e redução dos custos de produção). Este fenómeno é particularmente sensível nas regiões menos bem equipadas do objectivo nº 1;

- ii) Os efeitos no emprego são, geralmente, positivos e podem ser subdivididos em:
- efeitos directos ligados essencialmente à actividade de construção; os postos de trabalho assim criados são, no entanto, por natureza, temporários e, em determinada medida, exógenos;
 - efeitos indirectos ligados aos factores externos decorrentes da realização das infra-estruturas e do grau de utilização destas; a densidade em termos de emprego é variável.

Infra-estruturas

Os grandes programas de infra-estruturas ferroviárias apoiados pelo FEDER em Itália e na Grécia contribuirão, de modo directo, para a criação e manutenção de, respectivamente, 37 000 e 11 600 postos de trabalho. O impacto indirecto foi estimado em 57 000 empregos no caso de Itália e 7 100 no da Grécia. Por seu lado, o programa de construção e de equipamento de 15 centros hospitalares previsto na região de Castilla y León, em Espanha, contribuirá para a criação de 445 empregos directos. Por último, uma primeira estimativa, provavelmente subavaliada, do impacto das infra-estruturas financiadas pelo fundo de coesão em 1993 aponta para um total de 40 000 homens/ano, a que devem acrescentar-se mais 7 500 homens/ano para o funcionamento das infra-estruturas.

b) Apoio ao sector produtivo

Os regimes de ajuda às empresas devem ser distinguidos das intervenções indirectas na oferta de serviços:

- i) As ajudas directas: o seu impacto no emprego varia em função da natureza do investimento (produtividade, capacidade, despoluição, diversificação), do tipo de sector (coeficiente de capital-trabalho) e da sua orientação mais ou menos exigente em matéria de emprego. A sua principal limitação pode, igualmente, ser realçada: o seu carácter, frequentemente automático, nem sempre permite tomar em consideração a variável do emprego nas decisões de financiamento. Em qualquer caso, os regulamentos dos fundos estruturais impõem uma orientação desses regimes de ajudas em proveito da criação ou da manutenção de postos de trabalho duradouros, o que deve ser sistematicamente verificado pela Comissão e pelos Estados-membros. Por outro lado, muitas ajudas directas não são suficientemente centradas em sectores em crescimento e, de modo geral, tendem a beneficiar as grandes empresas em detrimento das PME, embora estas sejam, frequentemente, fonte de inovações tecnológicas e criadoras de postos de trabalho. Por último, tais ajudas privilegiam, muitas vezes, os investimentos físicos comparativamente aos investimentos imateriais.

Ajudas ao investimento

Em Espanha (onde esta questão é já objecto de disposições legais) na Alemanha e no Reino Unido o impacto positivo no emprego é uma condição fundamental das ajudas ao investimento. Os regimes de ajuda ao investimento em Portugal e, em menor medida, em Itália, estão, em contrapartida, centrados na competitividade das empresas, pelo que o efeito de criação de empregos só se manifesta a médio prazo.

- ii) Serviços às empresas: estas medidas de carácter imaterial constituem um elemento essencial do apoio ao sector produtivo.
- Têm um impacto difuso no emprego: reforçam a dotação em capital imaterial e permitem melhorar a eficácia das empresas locais e a sua competitividade externa. Podem dividir-se em:
 - . consultoria e acompanhamento, incluindo mecanismos de engenharia financeira;
 - . serviços de apoio da inovação, da qualidade e da IDT, vitais para as zonas mais afastadas e com menor densidade populacional.Estas medidas exigem um esforço decidido de informação e difusão.
 - Embora o seu impacto directo no emprego permaneça relativamente limitado ao nível das actividades económicas individuais, os postos de trabalho criados são, frequentemente, muito qualificados, com forte valor acrescentado e com um potencial geral importante, nomeadamente no domínio da criação de empresas, da produção de novas tecnologias e da intensificação de contactos entre centros de investigação e empresas.

Serviços às empresas

. Os objectivos do subprograma para a indústria do QCA português insistem, especialmente, no fornecimento de uma gama completa de novos serviços às empresas.

. Os DOCUP do objectivo n.º 2 do Reino Unido contêm medidas específicas para apoiar a criação de polos estratégicos de PME nos sectores-chave ao nível regional, dando particular importância ao desenvolvimento das pequenas empresas locais.

A problemática do apoio à inovação e à IDT foi considerada especialmente importante dentro do objectivo n.º 6. Deste modo, a Finlândia consagrará a estas zonas cerca de 35% dos recursos da sua programação para este domínio. Do mesmo modo, a introdução das telecomunicações nas zonas rurais permitiu que determinadas actividades se implantassem em zonas isoladas e facilitou o acesso a determinados serviços e a formações qualificantes ("telecottages" no Reino Unido).

Por último, a título de exemplo, é de assinalar o problema comunitário dos CEEI, através do qual é fornecido um acompanhamento integrado aos criadores de PME, que contribuiu, desde o seu lançamento em 1984, para consolidar cerca de 5 600 empresas, gerando, directamente, 27 000 empregos nos países da União.

c) Desenvolvimento dos recursos humanos:

O desenvolvimento dos recursos humanos tem repercussões múltiplas ao nível da competitividade, do crescimento e do emprego.

Para uma melhor compreensão, podem ser divididos em dois grupos:

- i) Investimentos em capital humano graças a um esforço nos domínios da educação e da formação, na medida em que o sistema produtivo for capaz de absorver a mão-de-obra assim formada. Estas medidas aumentam o potencial produtivo do factor humano, cuja importância nos esforços de cooperação económica e arranque do processo de crescimento é cada vez maior. A disponibilidade de uma mão-de-obra competente permite investimentos físicos com uma maior produtividade e facilita a difusão de novos conhecimentos e técnicas que podem, por sua vez, melhorar a eficácia das empresas e a competitividade das economias no seu conjunto.

Quanto a este aspecto, a abordagem adoptada pelos fundos estruturais consiste em desenvolver qualificações, adaptadas ao emprego, através da modernização do sistema de ensino e de formação inicial e do reforço do dispositivo de formação ao longo de toda a vida activa. Para além disso, os fundos estruturais agem a favor do reforço do potencial humano nas áreas da investigação, da ciência e da tecnologia, especialmente através de actividades de formação após graduação e de formação de gestores e técnicos dos centros de investigação. A médio e a longo prazo, este potencial contribui para a criação de novos postos de trabalho e para a consolidação nos empregos expostos à concorrência internacional.

- ii) Medidas activas no mercado de trabalho. Estas medidas actuam tanto ao nível da oferta de trabalho, através de medidas de formação, como ao nível da procura, através de medidas de ajuda ao emprego.

As acções neste domínio contribuem para atenuar a rigidez do mercado de trabalho, apoiando assim de modo significativo as medidas das políticas macroeconómicas do fortalecimento do processo de crescimento. Estas medidas actuam, igualmente, de modo directo no nível de desemprego, já que tornam mais fácil o acesso ao emprego das categorias menos qualificadas da população. A combinação das medidas de subvenção dos baixos salários e de aumento das qualificações permite a valorização da mão-de-obra disponível e o reforço da coesão social.

Recursos humanos

O QCA da Grécia consagra recursos financeiros significativos ao desenvolvimento e à modernização dos sistemas de educação e de formação inicial. A estratégia adoptada inclui os seguintes elementos principais :

- no ensino secundário, insiste-se na adaptação dos currícula, na promoção das disciplinas técnicas e científicas e na introdução da informática,
- no sistema de formação inicial, a prioridade é a valorização da formação profissional e da aprendizagem,
- no ensino superior, o esforço é concentrado na modernização da gestão dos estabelecimentos universitários e no fortalecimento dos laços com o mundo económico.

No domínio da valorização dos recursos humanos através da formação, os programas "Bases de conhecimento" e "Formação profissional e emprego" permitirão a Portugal formar 31 200 assalariados, 4 700 dos quais no sector da investigação. Estas acções têm igualmente uma importância fundamental nas zonas do objectivo nº 2 afectadas pelas mutações industriais.

A política urbana de vários Estados-membros insiste, especialmente, na ajuda à integração. Deste modo, nas zonas francesas do objectivo nº 2, as intervenções estruturais apoiam centros de formação e emprego destinados a agrupar os serviços de informação sobre o emprego e as actividades de formação e de orientação dos desempregados.

A formação profissional absorveu cerca de 11% do total dos financiamentos no objectivo nº 5b no período 1989-93 e prevê-se que alcance cerca de 15% no novo período, o que permitirá melhorar a qualificação dos trabalhadores rurais e adaptá-los a postos de trabalho em domínios novos em determinadas regiões, como o turismo ou o ambiente.

B. Um impacto no emprego variável consoante os objectivos

O impacto no emprego depende da intensidade e da combinação das intervenções, que variam em função da situação inicial, dos objectivos dos Fundos e dos Estados-membros.

- 1) Para as regiões do objectivo nº 1, que representarão 70% das intervenções dos fundos estruturais, a prioridade dada à criação de emprego é procurada mediante, principalmente, a promoção do crescimento a fim de reduzir as diferenças em termos de PNB *per capita*. Isto explica o importante esforço dedicado, por um lado, à modernização e à actualização globais no sector produtivo numa perspectiva de competitividade e, por outro, às dotações em diversas infra-estruturas de base. Relativamente ao emprego, a premissa central desta abordagem é a de constituir uma base económica para um desenvolvimento duradouro, criador de empregos a longo prazo, recorrendo, igualmente, a um reforço da educação, da formação, da investigação e da inovação tecnológica.

A curto prazo, o impacto desta abordagem no emprego é mais mitigado, já que leva a criações de empregos temporários ligados à construção civil mas, igualmente, à destruição de emprego em consequência da modernização e da reestruturação da economia (agricultura e sectores tradicionais). É importante salientar, igualmente, a contribuição das políticas activas do mercado de trabalho destinadas a facilitar o acesso da mão-de-obra ao trabalho.

Objectivo nº 1

O QCA da Irlanda baseia a sua estratégia de desenvolvimento num reforço dos sectores da economia mais expostos. A longo prazo, este reforço será benéfico para a competitividade desses sectores e para as suas capacidades de produção e, conseqüentemente, de gerar emprego. As intervenções a favor do sector agro-alimentar, principal empregador do país, destinam-se a manter o emprego e aumentar a produtividade na fase de produção e a incrementar o número de postos de trabalho na parte final dos sectores da transformação e comercialização.

No caso de Portugal, a evolução da economia consuzirá a uma redução da população activa agrícola, que passará de 16,7 % do emprego total em 1991 para, provavelmente, menos de 10 % em 1999. Na mesma ordem de ideias, embora segundo o Ministério do Planeamento e da Administração do Território, tenham sido criados, entre 1989 e 1993, 80 000 empregos graças ao impacto directo do QCA, o emprego global permanecia estável no final desse período, o que significa que foi destruído um número equivalente de postos de trabalho nos sectores em reestruturação.

- 2) Para as regiões do objectivo nº 2, cuja definição assenta em critérios ligados, principalmente, ao emprego, a prioridade é diversificar e revitalizar um tecido industrial em declínio, procurando os efeitos mais imediatos possíveis no emprego. É conveniente acrescentar a estas zonas as pequenas zonas industrializadas pertencentes ao objectivo nº 1 no Reino Unido (Merseyside), Bélgica (Hainaut) e França (Nord-Pas-de-Calais), que, efectivamente, apresentam características muito semelhantes.

Por conseguinte, os instrumentos utilizados concentram-se no apoio ao sector produtivo e na valorização dos recursos humanos, procurando os efeitos mais imediatos possíveis no emprego.

No respeitante ao apoio ao sector produtivo, a maior parte dos DOCUP privilegia o sector endógeno por meio da criação de empresas e as ajudas aos investimentos criadores de emprego nas empresas existentes. Esta evolução amplifica, igualmente, a parte das ajudas indirectas destinadas a melhorar o ambiente da empresa relativamente às ajudas directas ao investimento.

Objectivo n.º 2

A tendência para reorientar as ajudas concedidas ao sector produtivo é particularmente nítida nos programas do Reino Unido, em que a percentagem dedicada ao apoio das PME passou de 10% para 30% do total das intervenções entre a programação anterior e a actual. Este esforço foi, igualmente, acompanhado por um maior co-financiamento por parte do sector privado. Uma tendência semelhante, embora de menor intensidade, pode, igualmente, ser observada na Alemanha (DOCUP das regiões Sarre e Nordrhein-Westfalen, nomeadamente) e em França (DOCUP da região de Lorena, em que se deu prioridade ao apoio à inovação e acções da maioria dos DOCUP a favor dos viveiros de empresas).

No respeitante à valorização dos recursos humanos, as acções destinam-se, nomeadamente, a melhorar a base produtiva e a gestão nas empresas e, principalmente, nas PME. Esta abordagem deve apoiar a diversificação da economia regional e permitir à mão-de-obra adaptar-se às necessidades produtivas criadas pela aplicação das novas tecnologias.

De um modo mais geral, e este ponto está ligado ao anterior, é de realçar a significativa diminuição dos financiamentos de infra-estruturas (incluindo as do sector produtivo), relativamente à programação anterior. Em termos de emprego, a relação custo-eficácia destes programas foi, indubitavelmente, melhorada.

- 3) No respeitante aos objectivos n.ºs 5 e 6, a problemática está, essencialmente, centrada na manutenção de actividades, de emprego e de população no meio rural, que muitas vezes inclui zonas de baixa densidade populacional que carecem de diversificação económica, e no sector da pesca.
- No que se refere ao objectivo n.º 5a, destinado à modernização das estruturas agrícolas, é de lembrar que os regulamentos que o instituem são aplicáveis uniformemente na União Europeia. A sua adaptação à nova regulamentação dos fundos estruturais foi recentemente efectuada e permitiu uma melhor articulação deste objectivo com os objectivos territoriais (nomeadamente a integração no objectivo n.º 1), bem como uma tomada em consideração de novos factores, como o ambiente e a diversificação das actividades no sector agrícola.

As intervenções realizadas neste âmbito contribuem anualmente para a instalação de cerca de 15 000 jovens agricultores, que recebem subvenções ao investimento nas suas explorações. Para além disso, todos os anos 33 000 explorações agrícolas melhoram e modernizam as respectivas condições de produção e de trabalho, o que garante uma melhor utilização da mão-de-obra familiar, permite criar novos postos de trabalho e impedir os jovens rurais de abandonar a sua região.

As indemnizações compensatórias são, igualmente, importantes, já que para, aproximadamente, um milhão de explorações de 56% do território da União Europeia, constituem um meio para alcançar um rendimento suficiente, permitindo assim manter uma parte da população nas zonas rurais.

O sector agro-alimentar é uma fonte de emprego bem mais importante do que o sector agrícola e, em determinados sectores, principalmente os ligados a novos mercados e a novos produtos de consumo, o número de postos de trabalho pode ser aumentado graças aos investimentos destinados ao melhoramento e a transformação dos produtos agrícolas e silvícolas.

No que respeitante ao objectivo nº 5a - pesca, os objectivos do IFOP consistem, por um lado, na redução do esforço de pesca perante a sobreexploração dos recursos naturais e, por outro, no reforço de um sector afectado por uma importante crise estrutural.

A primeira categoria de intervenções acarreta, pela sua própria natureza, consequências negativas inevitáveis em termos de emprego, que, no entanto, podem ser atenuadas pelas medidas de acompanhamento que foram adoptadas pela União Europeia: ajudas aos regimes nacionais de reforma antecipada e prémios individuais forfetários de cessação de actividade para os pescadores mais jovens. Em contrapartida, a segunda categoria de medidas poderá ter repercussões positivas no emprego, embora o seu objectivo prioritário continue a ser o reforço da competitividade da indústria da pesca europeia.

Objectivo nº 5a - pesca

No domínio da transformação dos produtos da pesca, por exemplo, o IFOP poderá contribuir para criar, até 1999, 750 novos empregos em Itália e 1 100 na Alemanha, mas contribuirá, principalmente, para manter os empregos existentes, fortemente ameaçados pela crise do sector. Considerações análogas podem ser aplicadas à aquicultura (com a criação prevista de 1 300 postos de trabalho na Irlanda) e aos investimentos para modernizar a frota e instalações portuárias.

Em qualquer caso, a conservação e a criação de postos de trabalho estão ligados ao apoio do sector produtivo. A iniciativa comunitária PESCA, pelo contrário, privilegia o emprego e os recursos humanos das zonas litorais, porque pode contribuir para manter o nível de actividade dessas zonas no sector da pesca ou fora dele: por um lado, pode financiar acções de diversificação das empresas e de reconversão profissional dos pescadores noutras actividades, como o turismo ou a aquicultura; por outro, PESCA pode financiar cursos de formação destinados a melhorar as qualificações profissionais ou a formação geral dos marinheiros pescadores.

- No objectivo n° 5b, as intervenções a favor do emprego concentram-se, principalmente, na diversificação das actividades. Enquanto, no respeitante à produção agrícola propriamente dita, esta diversificação visa a manutenção do emprego, nomeadamente através de uma maior valorização local dos produtos, outras actividades e outros sectores, designadamente o turismo, as PME, os serviços e, mais recentemente, o ambiente, concentraram a maior parte dos empregos criados. O turismo rural ocupa, frequentemente, um lugar importante, dado que o seu rápido crescimento resultou no desenvolvimento de diversas actividades conexas.

Objectivo n° 5b

As intervenções no domínio do ambiente dirigiram-se, principalmente, para a redução de poluições agrícolas e agro-alimentares (instalação de estações de depuração em Trento, em Itália), para a purificação da água numa centena de municípios no Limousin (França), para o desenvolvimento da agricultura biológica na Bretanha (França) e para o melhoramento de zonas florestais na Cantábria (Espanha). A protecção do ambiente junta-se agora, cada vez mais, a valorização económica do ambiente protegido. Numa avaliação de cerca de vinte regiões, foram registadas 1 270 iniciativas ligadas ao ambiente que permitiram criar um grande número de postos de trabalho.

A renovação e o desenvolvimento das aldeias constituem, igualmente, o ponto de partida de inúmeros investimentos que, até ao presente, tiveram um efeito multiplicador considerável, nomeadamente no sector da construção, sobretudo nos novos Länder alemães. Tal como o demonstra o exemplo francês, o apoio ao sector turístico constitui um elemento essencial de diversificação das zonas do objectivo n° 5b. Entre as realizações turísticas financiadas pelos fundos estruturais, é, também, de assinalar a emergência rápida do turismo "natureza" (travessia das praias do Mont-Saint-Michel) e do turismo pedestre e de aventura (Rota de Stevenson).

- O mesmo tipo de observações é aplicável em maior ou menor grau ao objectivo n° 6, apesar de os seus programas serem muito recentes. Tratando-se de zonas ainda menos povoadas do que as do objectivo n° 5b,

as despesas relativas à IDT e às NTIC são um elemento importante de diversificação económica.

- 4) Por último, dado que se destinam em primeiro lugar a facilitar a adequação da procura à oferta e assim permitir a ocupação dos postos de trabalho disponíveis, as medidas previstas ao abrigo dos objectivos n.ºs 3 e 4, que estão mais orientadas para o mercado laboral, estão, por natureza, directamente ligadas ao emprego. Trata-se de intervenções realizadas em toda a União. Actualmente, cerca de 8% das medidas dos Fundos inscrevem-se no objectivo n.º 3 e têm por fim a integração dos jovens (36%), dos desempregados de longa duração (40%), das pessoas ameaçadas de exclusão (16%), bem como a promoção de operações específicas a favor da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (5%).

Objectivo n.º 3

As acções a título do objectivo n.º 3 destinam-se a desenvolver/consolidar políticas nacionais de emprego, atendendo às necessidades regionais e locais. Deste modo, nos Länder alemães, as intervenções estruturais completam as iniciativas realizadas no âmbito da "Lei do apoio ao emprego". Estima-se que o número de beneficiários das medidas co-financiadas ascenda a cerca de 400 000 pessoas.

Em Espanha, tendo em conta a elevada taxa de desemprego dos jovens, as intervenções estruturais concentram-se na inserção sócio-profissional desta categoria da população. O apoio comunitário reforça os esforços nacionais, cuja acção se destina a melhorar a taxa de escolaridade da faixa etária 16-18 anos, em conformidade com os objectivos da iniciativa comunitária Youthstart.

Por outro lado, cerca de 2% das medidas dos fundos estruturais inscrevem-se no objectivo n.º 4, que se destina a favorecer a adaptação dos trabalhadores às mutações industriais.

Objectivo n.º 4

Em França, os principais beneficiários das intervenções a título do objectivo n.º 4 são os assalariados menos qualificados, que são as principais vítimas das mutações industriais. As medidas preventivas permitem, igualmente, apoiar estudos prospectivos de ramos, ajudas ao conselho e ao diagnóstico de empresa e determinados trabalhos dos observatórios regionais do emprego e da formação. Foi igualmente previsto que, pelo menos, 70% dos assalariados beneficiários de medidas a título do objectivo n.º 4 devem ser provenientes de empresas com menos de 500 empregados e que se deve prestar especial atenção às empresas com menos de 250 empregados.

No caso da Dinamarca, o objectivo principal é o de melhorar o acesso à formação contínua dos empregados das PME, a fim de reforçar as medidas de rotação de emprego.

O impacto das medidas empreendidas a título dos objectivos n.ºs 3 e 4 no emprego só pode ser avaliado caso a caso, mediante metodologias adequadas. No entanto, pode estimar-se que cerca de 11 milhões de pessoas beneficiarão das medidas co-financiadas em 1994-1999.

De um modo geral, as intervenções dos fundos estruturais a título dos objectivos n.ºs 3 e 4 desenrolam-se em condições desfavoráveis resultantes da persistência de um desemprego maciço e de longa duração e da aceleração da reestruturação económica, cujas principais vítimas são as pessoas menos competitivas no mercado do trabalho. Neste contexto difícil, as intervenções estruturais são de especial utilidade. Os programas co-financiados, concebidos numa perspectiva a curto e a médio prazo, contribuem, com efeito, para o fortalecimento dos vínculos entre crescimento e criação de emprego, atenuando, deste modo, a pressão sobre os grupos menos favorecidos. Apesar dos seus recursos modestos, estas intervenções têm, igualmente, efeitos multiplicadores ao nível das políticas nacionais. As políticas activas são assim reforçadas relativamente às políticas passíveis dos rendimentos e as boas práticas ganham maior difusão entre os parceiros e as redes criadas graças a estas intervenções.

No Anexo n.º 3 são fornecidos quadros recapitulativos que permitem ilustrar esta situação e que precisam, por Estado-membro e para todos os objectivos, os montantes financeiros afectados a cada uma das grandes categorias de intervenções estruturais.

C. Quantificação do impacto

Para o período de 1994-1999, a programação da acção estrutural estabelecida em parceria reflecte a grande preocupação que constitui a promoção do emprego em toda a União. Para além disso, dado que os seus efeitos são difusos e relativamente indirectos, revela as dificuldades inerentes a um compromisso firme sobre objectivos de emprego quantificados.

- 1) Os programas incluem, frequentemente, muitos dados relativos ao emprego que demonstram, especialmente no caso das regiões subvencionadas, a amplitude das preocupações dos responsáveis nacionais e regionais neste domínio. No entanto, a informação disponível dá mais indicações sobre as dificuldades de manter o emprego e de avaliar os efeitos no emprego do que sobre o impacto global previsto. Tal situação resulta da falta de um consenso, tanto do ponto de vista metodológico como operacional, sobre como calcular os efeitos das intervenções no emprego. Deste modo, por exemplo, enquanto na região A, se prevê que uma medida destinada à recuperação de locais industriais venha a gerar 30 empregos por milhão de ecus investido, na região B, prevê-se que a mesma medida dê lugar a 300 empregos por milhão de ecus investido. Esta diferença não depende necessariamente da eficácia relativa de cada programa, mas sim, sobretudo, dos tipos de emprego que tenham sido tomados em consideração. Por exemplo, enquanto num caso apenas são contabilizados os empregos ligados às obras no local, no outro, a criação de empregos temporários será excluída mas todos os postos de trabalho criados nas empresas que se instalam na zona recuperada serão tomadas em consideração.

Por conseguinte, é necessário avaliar os diferentes mecanismos pelos quais, por um lado, os fundos estruturais podem criar emprego e, por outro, o impacto global pode ser subavaliado ou sobreavaliado (no futuro, será necessário um esforço para desenvolver uma metodologia de previsão de criação de emprego). Retomando o exemplo acima referido, podem ser criados empregos:

- relacionados directamente com as operações de construção: obras de reabilitação, trabalhos rodoviários associados, programas de formação de acompanhamento, etc.,
- relacionados directamente com o resultado dessa construção: novo pessoal para o funcionamento do equipamento co-financiado pela intervenção estrutural, empregos criados no local no caso de se tratar de uma atracção turística, etc.,
- de modo indirecto ou induzido: empregos criados mediante o aumento do poder de compra resultante da intervenção estrutural, criação de empresas graças ao melhoramento do ambiente produtivo e da qualificação dos recursos humanos, etc.

O cálculo dos efeitos indirectos é particularmente delicado, já que exige a identificação precisa do impacto no emprego dos factores não directamente ligado aos fundos estruturais.

Por todas estas razões, e na falta, nomeadamente, de uma metodologia comum, as informações fornecidas são bastante díspares, pelo que não se prestam a um tratamento sintético.

Os DOCUP dos objectivos n.ºs 2 e 5b indicam, respectivamente, estimativas de 650 000 e 518 000 empregos neste período, mas estes dados devem ser analisados com muita prudência, devido à relativa importância da mobilidade e da inércia nas zonas em causa.

- 2) Para responder a estes problemas, a Comissão empreendeu uma série de estudos com vista a um melhoramento rápido da compreensão e do cálculo dos efeitos das intervenções no emprego.

A forte dimensão macroeconómica que revestem as transferências estruturais da União, especialmente nos Estados-membros largamente abrangidos pelo objectivo n.º 1 (E, EL, I, IRL, P), tem repercussões directas no emprego. Nos casos em que o objectivo n.º 1 abrange todo o território de um Estado-membro ou, pelo menos, um determinado número de grandes regiões, foram utilizadas análises de tipo descendente, baseadas em relações macroeconómicas. Embora esta técnica tenha certos limites, devido, nomeadamente, ao carácter estático dos determinismos em que se baseia, permite fornecer estimativas globais ainda que grosseiras do impacto das intervenções estruturais no rendimento e no emprego.

Relativamente a 1994-1999, análises independentes prevêem que a execução dos QCA mobilizará, aproximadamente, 1,2 milhões de postos de trabalho para o conjunto das regiões do objectivo n° 1, isto é, 4,1% da população activa. Por exemplo, no caso de Portugal, o valor correspondente ascende a 190 000 empregos, 220 000 em Espanha, 260 000 na Grécia e 160 000 nos novos Länder. Contudo, só uma parte destes empregos constitui novos postos de trabalho, o que distingue estas análises das previsões dos Estado-membros. A vantagem é que estas análises fornecem uma avaliação homogénea e comparável das repercussões das intervenções comunitárias na força de trabalho mobilizada nesses Estados-membros.

*

* *

Este exame da programação em curso mostra que podem ser propostos melhoramentos, nomeadamente aos comités de acompanhamento, na linha da comunicação da Comissão sobre a estratégia europeia para o emprego. Tais melhoramentos consistem numa adaptação do conteúdo e das modalidades das intervenções, no respeito das orientações já acordadas. Para isso, serão utilizadas todas as margens de manobra disponíveis (efeito do deflacionador, reorientação dos programas dentro dos limites das competências do comité de acompanhamento, etc) e procurar-se-á, igualmente, reforçar a articulação entre os efeitos macroeconómicos e a base territorial efectiva.

II. ADAPTAÇÕES POSSÍVEIS: TRABALHAR MAIS E MELHOR A FAVOR DO EMPREGO NO ÂMBITO DA ACTUAL PROGRAMAÇÃO

A missão dos fundos estruturais é a de apoiar a coesão económica e social na União. Por conseguinte, é conveniente, em primeiro lugar, assegurar as condições de um crescimento forte e duradouro que tenha em conta a intensificação da competitividade internacional e a aceleração das mutações tecnológicas. No entanto, embora este crescimento seja essencial, não é, por si só, suficiente para solucionar o problema do emprego, pelo que, paralelamente, se deverá procurar incrementar a vertente "emprego" deste crescimento. A tendência actual para a partilha do trabalho, que se reflecte em taxas de actividade baixas e taxas de desemprego elevadas, é inaceitável, devendo ser substituída por práticas que garantam a plena mobilização da força do trabalho e do potencial das nossas economias. Esta abordagem implicará, igualmente, a promoção de uma maior solidariedade económica e social e de políticas mais activas em matéria de emprego.

Trata-se, portanto, no âmbito da programação em vigor, de procurar as adaptações que possam aumentar os efeitos no crescimento e a tradução do crescimento em postos de trabalho. Neste contexto, é necessário utilizar, prioritariamente, as margens de manobra e de flexibilidade que oferece a programação actual, tendo em vista as seguintes orientações:

A. Garantir condições a longo prazo que permitam um crescimento económico duradouro

1) Em primeiro lugar, será necessário dar a devida importância ao investimento imaterial, já que este se tornou, com efeito, um motor importante do crescimento económico. A importância dada pelos fundos estruturais à promoção da investigação, ao desenvolvimento e à organização das empresas abertas à inovação e ao melhoramento constante do capital humano por meio da educação e da formação contribui de forma vital para o desenvolvimento e a difusão de tecnologias e de métodos de produção novos.

a) O investimento em capital humano representa uma componente essencial do investimento imaterial, pelo que se deve dar-lhe um lugar primordial³. No contexto actual, dever-se-ia dar especial relevo aos seguintes objectivos prioritários

- Aumentar a oferta de modo a garantir a todos os jovens o acesso à educação e à formação inicial; os fundos estruturais deveriam desempenhar um papel importante na matéria, principalmente nas regiões menos favorecidas da União.
- Promover um sistema integrado de educação e de formação ao longo da vida activa.
- Adaptar as estruturas e o conteúdo da educação/formação às necessidades criadas pelas mutações económicas e técnicas, que pressupõem a adaptação dos currículos, a criação de mecanismos de relação entre a escola e o mundo do trabalho (aprendizagem, incentivo do desenvolvimento do espírito de empresa) e o incentivo das formações organizadas pelas empresas.
- Incentivar o investimento público e privado na educação e na formação e criar estruturas adequadas para garantir a rentabilidade desse investimento.

b) Tendo em conta estas evoluções, é, igualmente, conveniente reforçar os serviços de apoio às empresas, nomeadamente às PME. Neste contexto, os regimes de ajudas nacionais e regionais co-financiados pelas intervenções estruturais poderiam orientar-se mais nitidamente para apoiar a procura de serviços de qualidade em benefício das PME, que constituem uma categoria de empresas com uma flexibilidade especial para organizar a produção. Mais determinante ainda é a necessidade de realizar um esforço de integração no apoio à oferta de tais serviços.

Com efeito, embora se tenham desenvolvido numerosas estruturas de serviços às PME nas regiões, nomeadamente nos últimos dez anos, dando lugar a uma proliferação no terreno de organismos relativamente especializados e, muitas vezes, concorrentes, os directores de empresas continuam a encontrar grandes dificuldades para obter serviços gerais de conselho que os dirijam, em função do estudo das suas necessidades, para

³ Esta abordagem é afirmada de modo constante nos livros brancos da Comissão sobre Crescimento, competitividade e emprego", "Política social" e "Sociedade da formação".

serviços específicos. Neste sentido, a Comissão acaba de lançar vários projectos-piloto destinados a prestar ajuda, ao nível regional, para a elaboração de uma estratégia de apoio à inovação e à tecnologia nas PME (Regional Innovation Strategies: RIS). Esta estratégia consiste em analisar a oferta de serviços de apoio, em compará-la e adaptá-la às variadas necessidades das PME, promovendo, ao mesmo tempo, um ponto de acesso único (agências de desenvolvimento, câmaras de comércio, centros europeus de empresa e inovação (BIC), centros tecnológicos, etc.) ou um ponto de canalização de informação (Euro Info Centres - EIC) a esses serviços, reunidos e organizados sob forma de uma rede regional.

Por outro lado, a dimensão de conselho destes serviços não está coordenada, geralmente, com a dimensão financeira, o que diminui em grande medida a sua eficácia. Efectivamente, a subcapitalização das PME constitui um ponto crítico de que deriva a maioria dos problemas de sobrevivência, desenvolvimento e internacionalização.

Por conseguinte, a Comissão recomenda que os serviços financeiros (nomeadamente capital de arranque e capital de risco e outros instrumentos de engenharia financeira) sejam integrados de forma sistemática nas estruturas de conselho e no acompanhamento das PME. O marketing internacional é também um elemento importante para o desenvolvimento das PME.

- 2) O acompanhamento da inovação tecnológica deve, igualmente, ser objecto de especial atenção. Nesta perspectiva, está em curso uma série de programas comunitários e está aberto um debate no âmbito do Livro Verde sobre a Inovação, adoptado pela Comissão em 20 de Dezembro de 1995.

O desafio que a sociedade da informação constitui deve ser encarado com vigor. Assim, é conveniente antecipar melhor, mediante um trabalho adequado ao nível territorial, estas evoluções tecnológicas, a fim de não ser vítima delas. Os serviços e aplicações telemáticos oferecem a partir de agora a possibilidade técnica de responder rapidamente a um pedido de serviços individualizados, de qualidade e baixo custo, tanto para os indivíduos (telemedicina, educação e formação, comércio, reservas, etc.), como para os empregados (teletrabalho), as empresas e as autoridades públicas locais.

O impacto das novas tecnologias no emprego afigura-se, é certo, mitigado, na medida em que servem para racionalizar e automatizar tarefas humanas. De qualquer forma, dado que são inevitáveis, é conveniente organizar o seu acompanhamento com muita antecedência. Se este acompanhamento tiver êxito, as novas tecnologias podem também criar oportunidades:

- em termos de abertura e de alargamento dos mercados e competência dos territórios menos desenvolvidos (objectivos n.ºs 1 e 5b) e mais afastados (objectivo n.º 6): por exemplo, o teletrabalho, com um potencial importante, e o melhoramento qualitativo permitido pelo telediagnóstico médico;
- em termos de personalização e de acesso à formação, nomeadamente para os objectivos n.ºs 2, 3 e 4: a actualização contínua dos conhecimentos e a adaptação dos programas em função das necessidades constituem vantagens consideráveis num mundo em rápida mutação;

- de um modo geral, em termos de diminuição do tempo de trabalho: os ganhos de produtividade ligados a estas novas tecnologias implicam, a seu devido tempo, uma diminuição do tempo de trabalho, o que terá incidências positivas nas novas jazidas de emprego do sector dos serviços.

São estes os objectivos das acções piloto comunitárias de acompanhamento da sociedade da informação recentemente lançadas no âmbito da iniciativa IRIS e dos projectos piloto ao abrigo do artigo 10 do Regulamento FEDER e do artigo 6 do Regulamento FSE.

Tecnologias de informação

Algumas experiências e orientações das programações merecem ser mencionadas aqui: desenvolvimento de actividades de telessecretariado em Limousin e na Aquitânia (França) e, em maior escala, introdução de novos métodos de trabalho, de formação e de educação, apoiados pelas intervenções estruturais na Suécia e na Finlândia.

Os programas britânicos baseados nas "knowledge-based industries" e na integração entre turismo, cultura e indústria dos meios de comunicação ilustram o caminho a seguir, do mesmo modo que o apoio sob a forma de IDT prestado em França às PME para obter uma "excelência regional".

B. Incrementar a vertente "emprego" do crescimento

O objectivo em causa é o de recuperar uma margem de manobra na relação entre o crescimento e o emprego, actualmente limitada pelos imperativos de competitividade a médio prazo. Para isso, deverá dar-se especial atenção:

- 1) À dimensão do emprego aquando do financiamento de infra-estruturas e investimentos produtivos, devendo-se, evidentemente, dar maior importância a este critério nas regiões mais desenvolvidas.
 - a) De um modo geral:
 - no plano da execução, as metodologias e os critérios de selecção dos projectos nem sempre são satisfatórios e dão lugar a intervenções diferenciadas destinadas a reduzir o custo global do investimento. Embora, em termos globais, tenha havido uma melhoria relativamente ao período anterior, as intervenções podem ser mais selectivas e privilegiar mais as acções com maior potencial de criação de emprego. Por outro lado, seria conveniente simplificar e acelerar os processos de atribuição destas ajudas, nomeadamente em relação às PME.

Critérios de selecção dos projectos

O "scoring system" utilizado no Reino Unido é um dos vários exemplos de métodos de auxílio à análise qualitativa das ajudas. Assenta em duas componentes essenciais: por um lado, os projectos devem satisfazer um determinado número de critérios de base e, por outro, existem critérios específicos que permitem avaliar a qualidade de um projecto em relação com a medida correspondente. O emprego é um dos critérios de base, o que significa que se um projecto não cria empregos (em termos líquidos), poucas hipóteses tem de ser seleccionado. Ao nível da medida, os critérios assentam em indicadores de custo unitários coerentes com o tipo de intervenção em causa, nomeadamente o custo por emprego criado. Apenas os projectos mais eficazes, isto é, os projectos com a melhor relação custo/emprego criado, poderão ser financiados no âmbito do regime de ajudas.

No mesmo espírito, alguns comités de acompanhamento das regiões do objectivo nº 5b, como, por exemplo, o da região francesa de Provence-Alpes-Côte d'Azur, incluíram a criação de novos empregos nos critérios de selecção dos seus projectos.

- no plano da avaliação, é necessário aplicar métodos mais apropriados e adaptados em função da diversidade das regiões, permitindo uma melhor visão dos objectivos quantificados em termos de criação e manutenção do emprego. No âmbito do acompanhamento operacional, poderão ser construídos quadros de instrumentos para efectuar uma avaliação "*in itinere*" dos resultados intermédios, nomeadamente no caso das medidas mais eficazes do ponto de vista da criação de emprego.

- b) É necessário reforçar o acompanhamento dos trabalhos de infra-estrutura e das ajudas ao investimento, para optimizar as consequências em termos de emprego local. Os postos de trabalho criados pelas grandes infra-estruturas apresentam já, efectivamente, dois limites: têm um carácter temporário e comportam o risco de serem, na sua maioria, exógenos.

Esta observação deveria incitar a actuar de um modo decidido, o que implica uma parceria estreita entre os promotores e os executantes de grandes projectos para que as obras tenham o maior impacto possível na zona. Esta estratégia será, evidentemente, posterior à atribuição dos contratos para não influenciar as suas condições de adjudicação (cf texto enquadrado). A mesma observação pode ser aplicada às empresas locais, na perspectiva da subcontratação das diferentes partes da obra, o que vai ao encontro das directrizes da Comissão sobre o melhor acesso das PME aos contratos de direito público.

Por outro lado, deverá dar-se especial atenção à possibilidade de tornar permanentes os empregos e os mercados locais mobilizados (cf texto enquadrado).

As mesmas orientações (formação específica de trabalhadores e actualização das PME locais) poderiam ser aplicadas aos grandes investimentos produtivos.

Acompanhamento das infra-estruturas

Os empregos criados pelas infra-estruturas têm um carácter temporário, já que estão ligados aos trabalhos de construção e que, geralmente, não é tomada qualquer medida para que parte deles se torne permanente após o termo das obras (exemplares são os casos da região de Andaluzia e da Expo92 de Sevilha); uma estimativa relativa às grandes obras de construção do objectivo nº 1 revela que entre 50 e 80% dos trabalhos é efectuado por empresas (e efectivos) de fora da região e, por vezes, de fora do próprio Estado-membro. Esta estimativa flutua, evidentemente, em função das qualificações exigidas e da densidade da população na zona em que se situa a obra.

Para melhorar os efeitos locais destas obras, poderiam ser tomadas as seguintes medidas, após a atribuição dos contratos dentro do respeito das directivas comunitárias que os regem:

- previsão antecipada das necessidades em mão-de-obra (profissões) em cada local;
- comparação dessas necessidades com os recursos do mercado de trabalho local ou regional;
- adaptação da oferta local às necessidades não satisfeitas por meio de programas intensivos de formação (co-financiados pelo FSE).

Para dar um carácter permanente aos empregos, pode actuar-se:

- quer num contexto endógeno: actividades de manutenção, reparação e gestão operacional da infra-estrutura e dos seus serviços gerais: (fornecimento de produtos de consumo, restauração, etc.), o que representa um potencial previsto de 100 000 empregos/ano ao nível local, que pode ainda ser aumentado mediante medidas sistemáticas a favor do emprego nos serviços de proximidade, nomeadamente no sector do ambiente;
- quer num contexto exógeno: constituição de polos de competência ou de perícia sobre uma ou várias profissões necessárias para a realização da obra e que possam ser utilizadas em obras semelhantes fora da zona.

O QCA alemão para os novos Länder abre perspectivas de acompanhamento do investimento produtivo ao concentrar-se no problema da reciclagem dos materiais industriais e ao promover uma estratégia de cooperação entre empresas a favor de novas PME

2) À compensação, sempre que seja necessário, do esforço de modernização do sector produtivo, tanto para atenuar as consequências sectoriais (por exemplo, pesca) ou em meios urbanos, como para travar nas outras zonas o êxodo rural, factor de agravação dos problemas urbanos. Para esse efeito, seria necessário reforçar e generalizar o apoio dado através das intervenções às abordagens integradas de desenvolvimento local com vista à valorização de produtos ou de sectores pouco ou nada expostos à concorrência internacional:

- a) Em primeiro lugar, deveria estimular-se uma estratégia de valorização sistemática dos pontos fortes económicos regionais. Essa estratégia basear-se-ia em sectores ou ramos específicos que valorizem a tradição e a qualidade e permitam a diversificação de mercados da economia do território: os produtos e os serviços locais podem desempenhar uma função essencial. Poderia, igualmente, apoiar-se numa oferta de serviços com base

em cidades médias revitalizadas, que deveriam desempenhar um papel estruturador mais importante.

Em qualquer caso, essa estratégia exige:

- uma cooperação reforçada entre PME e entre PME e grandes empresas, para constituir "bacias de inovação" formas renovadas dos distritos industriais;
 - um nível de consultoria e acompanhamento de qualidade, que são fundamentais para a criação e o desenvolvimento de PME (cf II/A/1) atendendo ao seu papel de fonte dinâmica de emprego⁴.
- b) Em segundo lugar, deveria dar-se especial atenção, como de resto é indicado na comunicação da Comissão ao Conselho⁵, à exploração das "novas jazidas de emprego" em determinado número de domínios de iniciativa local destinados a cobrir novas necessidades insuficientemente satisfeitas e principalmente ligadas à qualidade de vida (serviços de ajuda às pessoas, especialmente à terceira idade, cultura, turismo, serviços de proximidade) e à gestão de recursos raros (património cultural, gestão e protecção do ambiente - cf II/B/4 -, energias alternativas, nomeadamente biomassa). O objectivo é o de desenvolver novas actividades com entidade própria, que exijam uma grande intensidade de trabalho, baseadas em novas necessidades decorrentes da evolução demográfica e social da sociedade europeia: envelhecimento da população (1 adulto em cada 3 da União Europeia tem mais de 60 anos), diminuição do tempo de trabalho e melhoria da gestão dos recursos raros.
- A premissa de base é que existe nestes domínios uma procura solvente potencial que deverá, é certo, ser suscitada e fomentada através de intervenções públicas (nomeadamente por meio de uma activação dos recursos afectados à indemnização passiva do desemprego), mas que deverá acabar por encontrar, naturalmente, o seu lugar no sector comercial.

⁴ Relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Madrid (CSE(95)2087) sobre o papel desempenhado pelas PME enquanto fonte de emprego, de crescimento e de competitividade na União Europeia.

⁵ COM(95)273, de 13 de Junho de 1995, sobre uma estratégia de incentivo das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego.

Jazidas de emprego

As estratégias de valorização dos pontos fortes regionais devem ter em vista a activação de jazidas de emprego, baseadas na tradição, quer se trate:

- de produtos locais "únicos", em via de extinção ou mesmo já desaparecidos, mas que ainda pertençam à memória colectiva (know-how e profissões, nomeadamente no sector do artesanato);
- produtos artesanais ou tradicionais típicos que, não sendo exclusivos de um território, dispõem de uma forte diferenciação competitiva e requerem estratégias de comercialização adaptadas.

Exemplos deste tipo de orientações podem encontrar-se no QCA irlandês, cujo programa-tipo (desenvolvimento local) é aplicado mediante uma subvenção global e assenta num método de "desenvolvimento comunitário".

Do mesmo modo, o programa de promoção do potencial do desenvolvimento regional de Portugal foi recentemente (Julho de 1995) reorientado neste sentido, privilegiando o desenvolvimento de pequenas empresas e de microempresas.

Por último, exemplos de boas práticas são frequentes na iniciativa comunitária LEADER, em que a maior parte dos grupos de acção locais apoiam projectos relativos ao melhoramento do fabrico e da venda de produtos regionais típicos.

No objectivo nº 2, o problema central é o do financiamento das PME, nomeadamente em matéria de capital de arranque das que se encontram em fase de criação.

Este problema não pode ser dissociado do acompanhamento dos criadores de empresas mediante serviços integrados de qualidade, com base na parceria entre os diferentes fornecedores de serviços de uma zona. Os DOCUP dos novos Estados-membros, nomeadamente da Suécia, conferem uma importância especial a estes aspectos.

O apoio dado às novas jazidas de emprego deve, por outro lado, aumentar. Assim, os programas existentes na Grécia poderiam ser reestruturados ou afectar os recursos do "deflacionador" ao apoio de um "cupão-emprego" preparado por autoridades nacionais na linha do sistema de "cheque-serviço" francês.

Mais concretamente, o DOCUP para a região Merseyside (UK) salienta as possibilidades oferecidas por estes empregos de proximidade no âmbito da identificação de 38 "pathways" baseados em estratégias de iniciativa local.

3) Ao incentivo de uma reorganização dinâmica do trabalho e do tempo de trabalho quando isso implica um aumento do emprego.

A difusão rápida das novas técnicas e dos tipos de produção delas resultantes torna necessária a aplicação de novas formas de organização de trabalho. Os atrasos neste domínio podem travar o crescimento da produtividade e as vantagens potenciais para o emprego resultantes dos regimes flexíveis do tempo de trabalho.

Os fundos estruturais poderiam ter um papel catalisador ao apoiarem, nomeadamente através de ajudas ao emprego, os custos de transição resultantes da:

- aplicação de dispositivos que permitam aos trabalhadores interromper provisoriamente a carreira profissional para seguir uma formação, em troca, por exemplo, da contratação de um desempregado durante esse período;
- reorganização do tempo de trabalho durante toda a vida activa a fim de melhor repartir o emprego disponível.

Neste contexto, é de sublinhar a importância de uma formação adequada para os trabalhadores das PME e dos sistemas que favoreçam a formação contínua e o papel dos parceiros sócio-económicos.

Gestão do trabalho e do tempo de trabalho

Na Dinamarca, na sequência da legislação entrada em vigor em 1994, podem ser concedidas licenças sem vencimento durante um período de 13 a 52 semanas, financiadas com base nas tabelas dos subsídios de desemprego. Estas licenças podem ser concedidas para a formação contínua, para licenças parentais ou assumir a forma de licenças sabáticas. Os postos de trabalho libertados deste modo permitem a inserção de desempregados e de jovens à procura de emprego. Esta rotação confere ao mercado de trabalho uma maior flexibilidade e contribui para o aperfeiçoamento profissional da mão-de-obra ao longo de toda a vida activa.

4) À promoção de um crescimento que respeite o ambiente

A protecção do meio ambiente constitui uma importante fonte de novos empregos. Para além dos empregos mobilizados pela construção e manutenção de infra-estruturas, dá-se cada vez mais importância ao potencial de postos de trabalho oferecido pelo sector de actividade ligado ao ambiente, por vezes chamado "eco-sector".

Este ramo de actividade cria bens e serviços para a medição, prevenção, limitação ou correcção dos prejuízos causados à água, ao ar e aos solos; inclui, igualmente, a redução e o tratamento dos resíduos e do ruído e a poupança de energia ao nível local. Os serviços em causa abrangem, também, a auditoria e o conselho em matéria de ambiente para todos os outros sectores industriais. O desenvolvimento destas indústrias ligadas ao ambiente, que tem frequentemente um alto nível tecnológico e desenvolvem estratégias inovadoras (produção de material de combate à poluição, desenvolvimento telemáticos que contribuam para uma abordagem mais integrada da gestão ambiental ao nível local e regional, prevenção dos riscos naturais e/ou dos causados pelo homem, gestão dos recursos naturais, desenvolvimento de técnicas de poupança de energia e de energias renováveis), é promissor para a criação de empregos duradouros.

É de notar, além disso, que os serviços ligados ao ambiente, incluindo a instalação e a manutenção das infra-estruturas necessárias, que são especialmente importantes no caso das regiões do objectivo nº 1 (por exemplo, gestão dos resíduos, luta contra a poluição, gestão da água, preservação das zonas naturais protegidas e actividades que, embora fora do âmbito do sector ambiental propriamente dito, contribuem significativamente para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos, como a conservação do património nacional, a renovação urbana, etc.) podem ser actividades de forte intensidade de mão-de-obra que contribuem de forma significativa para a luta pelo emprego.

Já em 1988, a comunicação da Comissão sobre o futuro do mundo rural salientava o interesse de reforçar a protecção do ambiente. Nas zonas rurais, a procura crescente de produtos agrícolas "naturais", de turismo "verde", de espaços naturais e de paisagens bem conservadas abre novas perspectivas regionais. Também outras actividades económicas ligadas a um ambiente "limpo" (por exemplo, a investigação tecnológica) podem contribuir consideravelmente para diversificar os rendimentos e, deste modo, para a manutenção da população rural.

Ambiente

- O Fundo de Coesão vai conceder mais de 16 000 milhões de ecus entre 1993 e 1999. Durante os dois primeiros anos do seu funcionamento (1993-1994), a proporção dos projectos ambientais relativamente aos projectos de transporte foi de cerca de 40/60%; a Comissão considera que esta proporção é insuficiente face ao objectivo fixado, que é de um equilíbrio com 50/50%; esta situação deverá, pois, ser bastante melhorada.
- No âmbito do objectivo nº 2, o DOCUP para a Alemanha dedica 7% dos recursos ao desenvolvimento de tecnologias e de produtos "limpos". O do Reino Unido tem a mesma orientação: na Escócia ocidental afectaram-se 47 milhões de ecus para o melhoramento da imagem e do ambiente regional no contexto da prioridade "Infra-estrutura das empresas". O FEDER financiará projectos como, por exemplo, os que permitam aumentar a taxa da reciclagem de terras e os que tenham por objectivo atenuar as danificações a que estão sujeitos os locais e monumentos históricos, com um número limitado de projectos para a reconstituição dos habitats naturais na periferia das cidades. Na região de Picardia (França), 17% dos recursos do DOCUP são dedicados a este tema e existe um projecto-piloto modelo destinado a criar sectores industriais locais de tratamento e aproveitamento dos resíduos domésticos.

C. Promover uma abordagem mais decidida da solidariedade económica e social, incluindo a igualdade de oportunidades

A solidariedade económica e social deve ser claramente distinguida de uma lógica de assistência.

O aumento do desemprego fragilizou amplas sectores da população em toda a Comunidade e conduziu à extensão dos fenómenos de exclusão, que afecta especialmente as categoria mais vulneráveis no mercado do trabalho, como os jovens desfavorecidos, as mulheres, os desempregados de longa duração e uma parte da população de imigrantes.

Para combater e prevenir o desemprego de longa de duração e os riscos de fractura social, convém actuar a favor de uma reforma das políticas do mercado de trabalho. Trata-se de privilegiar as políticas activas em vez das políticas de indemnização passiva do desemprego. Isto permitiria utilizar de modo produtivo os recursos financeiros disponíveis e, principalmente, mobilizar os desempregados e os marginais. Para isso, o acesso aos subsídios de desemprego devem ser mais estreitamente associados a acções de formação e à aquisição de novas competências, de forma a prevenir o desemprego de longa duração e a exclusão.

A transferência das ajudas até agora concedidas a medidas passivas para medidas activas do mercado de trabalho - não implicando, portanto, um fardo suplementar para as finanças públicas - exige a adaptação da gama de serviços de emprego e da sua qualidade. Estes melhoramentos são necessários para responder eficazmente às dificuldades específicas dos desempregados e das pessoas mais desfavorecidas, nomeadamente das mulheres, facilitando-lhes o acesso à actividade económica e social.

Isto implica que se criem dispositivos que integrem medidas de orientação, formação, conselho e ajuda ao emprego para facilitar o percurso de inserção das pessoas em causa. Neste contexto, as iniciativas adoptadas para promover a participação activa de qualquer pessoa na vida económica e social deveriam dar especial relevo à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Na sua Comunicação de 21 de Fevereiro 1996⁶, a Comissão propôs que os Fundos estruturais tomassem sistematicamente em consideração nas suas intervenções as respectivas situações das mulheres e dos homens, de maneira a melhor contribuir para a igualdade de oportunidades. A Comissão, propôs igualmente, as orientações relativas ao eventual papel a desempenhar pelos Fundos no que diz respeito à conciliação entre a vida familiar e profissional e a integração das mulheres desfavorecidas.

Esta abordagem, que privilegia a actividade e o emprego, pode, igualmente, ser combinada com a exploração das novas jazidas de emprego. O incentivo das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego poderia provir da activação de uma parte dos recursos concedidos à indemnização passiva do desemprego e também de uma maior cooperação com a economia competitiva.

⁶ COM(96)67 final, de Fevereiro 1996 "Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e acções comunitárias".

Economia solidária

No Hainaut belga (objectivo nº 1), existem Agences de Développement de Quartier (agências de desenvolvimento de bairro) que, associadas às estruturas adequadas das autoridades regionais, trabalham em prol da inserção social dos jovens desfavorecidos, através de projectos de varolização do espaço público local (alojamentos, escolas, renovação dos bairros). O grupo modelo, dirigido por um assistente social e um chefe de obras, inclui 7 ou 8 aprendizes que recebem uma pré-formação em técnicas não qualificadas que, posteriormente, deverão dar lugar a uma formação qualificante ou a uma contratação. Em 1994, participaram nestas acções no Hainaut 2 205 pessoas. A duração média é de 453 horas/participante e o custo médio participante/hora ascende-se a 6 ecus.

Para garantir a inserção das pessoas extremamente marginalizadas, os centros públicos de assistência social na Bélgica (CPAS) podem estabelecer uma orientação individualizada para cada pessoa para lhes proporcionar uma formação e para lhes permitir o acesso à segurança social. A duração média dessas medidas é de 1 350 horas/pessoa.

Em Kolding (Dinamarca), um grupo de jovens ameaçados de exclusão do mercado de trabalho transformou um antigo submarino numa atracção turística. O projecto foi apoiado pelo município com o apoio (40%) do FSE (objectivo nº 3), e consistia numa combinação de aulas práticas e teóricas. Após um curso de base (história, línguas, guia turístico), os participantes podiam escolher entre diferentes cursos de formação profissional (informática, electrónica, comercialização, metalurgia) e trabalhos práticos (publicação, comunicação, criação de um museu de submarinos, etc.). O número de participantes durante os três primeiros anos foi de 110, dos quais 69 já encontraram trabalho ou participam em cursos de formação. O custo médio participante/hora é de 18 ecus.

Em Lelystad (Países Baixos), a reconstrução de um navio do século XVII permitiu a uma equipa de cerca de 50 desempregados de longa duração participar, anualmente, num trabalho de renovação, acompanhado por programas de formação profissional. Com o tempo, o projecto converteu-se numa atracção turística e transformou-se numa organização sócio-cultural. A maioria (224) dos 350 participantes arranhou trabalho no sector privado, enquanto as restantes 70 pessoas estão ainda em formação.

A renovação histórica da igreja inglesa de Hamburgo (Alemanha) entre 1991 e 1994 foi efectuada por um grupo de 10 desempregados de longa duração que participaram numa formação qualificante em construção, arquitectura e técnicas de renovação. A participação do FSE no projecto ascendeu a cerca de 170 000 ecus.

D. Valorizar e enriquecer a parceria no âmbito das intervenções estruturais

As orientações acima descritas constituem potenciais reservas ao serviço do emprego que, para serem plenamente activadas, exigem o reforço e a renovação da parceria, no pleno respeito das competências específicas e da legitimidade de cada um dos parceiros chamados a intervir nas diferentes fases do processo. Efectivamente, mais do que no conteúdo ou no volume financeiro das intervenções

estruturais, é na forma como elas são postas em prática que se podem criar margens de manobra mais significativas.

1) Neste contexto, é necessária uma maior participação das partes em causa para atingir um triplo valor acrescentado: económico, financeiro e político.

Económico, na medida em que a situação muito heterogénea dos territórios em matéria de emprego requer, em termos de eficácia, que as medidas tenham objectivos claramente definidos, privilegiando as relações com o nível local. Por outro lado, a manutenção ou a criação de actividades com base na valorização do conjunto dos recursos de um território torna necessário que esta estratégia seja colectiva e que a iniciativa empresarial seja recompensada.

Financeiro, já que os recursos públicos dependem de limites orçamentais cada vez mais restritos. Uma amplificação da parceria financeira com o sector privado para as intervenções que o atingem mais directamente permitirá o reforço do seu efeito de alavanca e das suas repercussões no emprego. Neste contexto, deverá ser efectuada uma análise complementar para verificar a coerência entre políticas estruturais e política da concorrência.

Contudo, este aspecto é indissociável de uma maior participação dos agentes privados na preparação e execução das intervenções, como demonstram os projectos de subvenções globais executados em vários Estados-membros.

Político, na medida em que as intervenções comunitárias, nomeadamente as de carácter estrutural, devem ser mais perceptíveis para os cidadãos. Este importante aspecto da construção europeia, que acentua a coesão económica e social, incluindo num domínio de interesse geral como é o emprego, deveria ser uma ocasião para dar maior participação às opiniões públicas da União.

2) Ora a Comissão constata uma valorização incompleta da parceria política, económica e social e da sua prática, mesmo ao nível das administrações nacionais. Com efeito, a mobilização das autoridades locais, dos parceiros sociais e associativos e das empresas é ainda, muitas vezes, insuficiente e sempre demasiado formal. Deve ser amplificada, o que implica:

a) Enriquecer a parceria territorial: em termos de organização, trata-se de melhor integrar uma parceria tradicional, de tipo vertical, entre autoridades públicas nacionais, regionais e locais, com uma parceria horizontal entre agentes públicos e privados do nível territorial mais adequado.

Trata-se, em primeiro lugar, de melhorar o impacto local das intervenções. As medidas específicas de formação, o acompanhamento das infra-estruturas, a criação de serviços de apoio às PME e a melhor orientação dos regimes de ajuda ao sector produtivo implicam uma descentralização mínima para a preparação e execução das medidas. Para isso, justifica-se plenamente que se melhore a parceria vertical entre os diferentes níveis administrativos: o nível local é, com demasiada frequência, sub-representado, ou mesmo ignorado, nos comités de acompanhamento.

- b) Alargar a parceria económica: ao mesmo tempo, convém não perder de vista a necessária dimensão horizontal da parceria - as medidas de apoio ao sector privado, as intervenções em matéria de educação e o apoio à IDT não podem ser concebidos nem aplicados sem uma participação activa dos parceiros económicos e sociais, nomeadamente das organizações sócio-profissionais nomeadamente, PME, artesanato e economia social). É o caso, igualmente, do sector associativo, no seu sentido lato, no que diz respeito às medidas de estímulo sócio-económico, ao combate à exclusão e ao apoio às novas jazidas de emprego e a igualdade de oportunidades. Na prática quotidiana, tratar-se-á de transcender o âmbito dos comités de acompanhamento para desenvolver espaços menos formais de reflexão e elaboração de propostas que permitam uma participação mais equilibrada dos homens e das mulheres, um feed-back de informações adequado e uma discussão dos projectos territoriais relativos . Esta parceria enriquecida não deve, no entanto, dar azo a confusões: as autoridades nacionais concentrarão a sua acção na arbitragem, no exame da coerência geral e na elaboração de instrumentos de avaliação dos projectos.

Fundos estruturais e parceria

A análise mostra que a situação varia bastante consoante os objectivos e os Estados-membros:

1) Organização dos comités de acompanhamento

a) Objectivo n.º 1

Existem alguns exemplos de parceria alargada ao nível de subcomités. Em Espanha, é de referir o exemplo da Andaluzia, onde um subcomité reúne autoridades regionais e parceiros sociais como vista a um diálogo sobre os problemas de desenvolvimento económico e de criação de postos de trabalho.

Outra técnica de organização da parceria sócio-económica consiste em reflectir o melhor possível as modalidades territoriais de programação e de execução das intervenções. Em determinados Estados-membros (I, IRL), este modelo implica a intervenção de parceiros sócio-económicos a um nível secundário: o dos programas operacionais. Pode mesmo existir um terceiro nível, em que os comités criados pelas autoridades locais (Irlanda) funcionam nas respectivas áreas e em que a parceria seja ainda maior. Os parceiros sócio-económicos têm um papel demasiado limitado nos comités de acompanhamento do Reino Unido. No respeitantes às regiões Merseyside e Highlands and Islands, a não participação do sector privado é tema de debate.

Na Alemanha, registou-se um progresso no estabelecimento de subcomités, nos quais participam os agentes sócio-económicos, ao nível do Land. Os Ministros-Presidentes referiram, todavia, a sua intenção de limitar a associação dos parceiros sócio-económicos a uma informação sobre o desenvolvimento dos programas.

Outro meio para reforçar as capacidades do comité de acompanhamento pode consistir em fornecer-lhe uma assistência técnica adaptada. Em Espanha, por exemplo, uma equipa multidisciplinar está à sua disposição para tratar de todos os aspectos relativos às operações financiadas pelo FEDER e pelo FSE, devendo apresentar-lhe, regulamente, relatórios.

b) Objectivo nº 2

Nestas zonas, a parceria sócio-económica é muito mais intensa. A Dinamarca, a Bélgica e os Países Baixos são bons exemplos disso, apesar de existirem entre eles determinadas diferenças quanto ao processo de decisão. Inversamente, no Reino Unido, é de salientar a falta de associação dos parceiros sociais e a reduzida representação dos representantes eleitos locais.

Em determinados casos, a Comissão é, simultaneamente, membro do comité de selecção dos projectos e do comité de acompanhamento, o que lhe permite dar ênfase, desde o início, a orientações desejáveis. Noutros casos, o comité de acompanhamento decide da selecção dos projectos sob proposta de comités técnicos e financeiros (por exemplo, Bélgica).

A prática dos subcomités de acompanhamento é, igualmente, utilizada nas zonas do objectivo nº 2 (por exemplo, Espanha)

A técnica de associação dos agentes sócio-económicos a um nível secundário é seguida em França onde, por exemplo, a sua representação é garantida ao nível dos Conselhos Económicos e Sociais das regiões, mas totalmente excluída ao nível dos comités de acompanhamento.

O Luxemburgo constitui um exemplo interessante (válido, igualmente, para o objectivo nº 5b) de uma representação alargada dos agentes sócio-económicos nos comités de acompanhamento que associam, para além dos parceiros tradicionais, as câmaras de comércio e as ordens profissionais.

Por outro lado, os comités de acompanhamento em Espanha, na Bélgica e nos Países Baixos beneficiam de um apoio em assistência técnica.

Por último, para coordenar os programas dos objectivos nºs 2 e 5b e combiná-los de modo a garantir o melhor resultado, foi criado um comité de direcção nos Países Baixos.

c) Objectivos nºs 3 e 4

No que diz respeito às intervenções a título dos objectivos nºs 3 e 4, a Comissão insistiu na associação dos parceiros económicos e sociais aquando da negociação dos QCA e da elaboração dos regulamentos internos dos comités de acompanhamento. No âmbito do objectivo nº 4, foi efectuado um importante esforço para associar, simultaneamente, os parceiros sociais e os parceiros económicos e, nomeadamente, as representações consulares e as PME (Alemanha, França e Países Baixos).

2) Papel dos comités de acompanhamento

Existe uma tendência geral dos comités de acompanhamento para participar em maior medida na gestão dos programas regionais ou locais a partir de redes constituídas para esse efeito.

Actualmente, está em curso em Espanha e na Irlanda um debate sobre as modalidades e os métodos homogéneos necessários para o fornecimento aos serviços da Comissão das informações exigidas em matérias de impacto das intervenções no emprego.

A fim de desenvolver o papel dos parceiros económicos e sociais, a sua associação efectiva é importante e os comités de acompanhamento podem, em qualquer caso, efectuar uma prática de cooperação mais activa: em determinados Estados-membros, um conjunto de prática de abertura da parceria (nomeadamente aos parceiros económicos e sociais) mostra o caminho a seguir com vista a uma melhor eficácia, permanecendo, no entanto, compatível com o respeito das competências administrativas. Outros órgãos menos oficiais, com diversos nomes (seminários, comités técnicos, comités consultivos por sector, subcomités, painéis, grupos de trabalho, etc.) que, no entanto, se reúnem regularmente permitem debater em comum as perspectivas, os interesses e os esforços de todos os agentes em causa.

Trata-se de estruturas complementares dos comités de acompanhamento, geridas por estes, que possibilitam uma melhor difusão das informações e das novas orientações, uma melhor forma de tratar os problemas e preocupações dos agentes, o enriquecimento das análises e reflexões mediante contribuições de peritos nos diferentes domínios e a promoção de uma actividade concertada ao nível dos esforços a desenvolver.

O modelo italiano dos "pactos territoriais", com base em bacias de emprego, representa, sem dúvida, a forma mais inovadora e mais conseguida desta parceria alargada e dinâmica.

*

* *

Conclusões⁷

- 1) As linhas de acção resultantes das orientações formuladas supra exigem um esforço concertado de todos os actores implicados na execução das intervenções estruturais. A Comissão, no pleno respeito dos objectivos dos Fundos estruturais, pretende tomar as iniciativas políticas, necessárias para apoiar, junto dos seus diferentes parceiros, a abordagem adoptada no presente documento.

No actual estado de programação, não se trata de reabrir uma negociação dos QCA/DOCUP. O que há a fazer é, por um lado, explorar melhor a margem de flexibilidade dos programas e, por outro, orientar os sistemas de acompanhamento e de avaliação para a execução gradual das prioridades adoptadas no presente documento.

Assim, sem deixar de ter em conta a situação específica das diversas regiões, os serviços encarregados dos fundos estruturais deveriam coordenar os seus trabalhos para se assegurarem de que os comités de acompanhamento reflectem, de modo concreto, as prioridades supramencionadas. Será dada especial atenção, neste contexto, à preparação da programação do segundo período do objectivo n.º 2 (1997-1999) e ao balanço intercalar das intervenções. Por outro lado, será necessário explorar os recursos que resultarão, na programação existente, da aplicação anual do deflactor e dos atrasos registados nos exercícios de 1994/1995.

Na mesmperspectiva, os sistemas e metodologias de avaliação devem ser rapidamente adaptados para tomar plenamente em consideração as recomendações acima referidas.

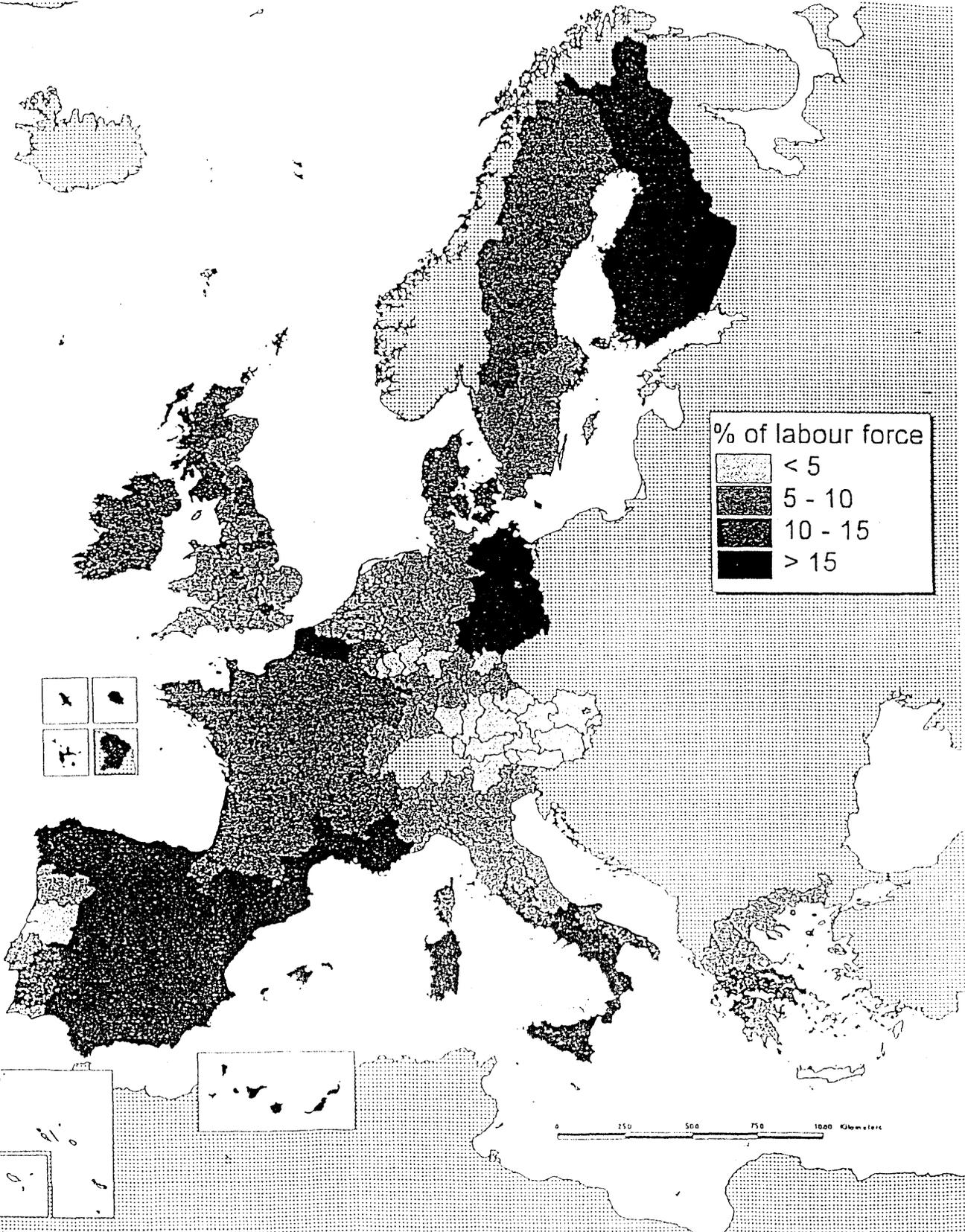
- 2) Para isso, na linha das recomendações anteriores, a Comissão propõe a criação, no contexto das políticas estruturais, de parcerias territoriais para o emprego entre os agentes públicos e privados, que, inclusivamente, poderiam transcender o âmbito dos fundos estruturais. Essas parcerias, concluídas ao nível mais adequado, poderiam constituir uma tradução descentralizada dos elementos territoriais dos programas plurianuais de emprego acordados com os Estados-membros.

O seu conteúdo e as suas normas de aplicação prática serão objecto de uma discussão multilateral aprofundada, a fim de ter em conta as situações e as práticas institucionais existentes em cada Estado-membro. Para além do debate já iniciado nos comités dos fundos estruturais, a análise poderá ser prosseguida nos futuros Conselhos e no Parlamento Europeu. A Comissão considera, no entanto, que as parcerias para o emprego implicam, para o conjunto dos parceiros em causa, a elaboração de diagnósticos territoriais globais sobre o emprego, dos quais resultarão estratégias que todos os agentes, nomeadamente os órgãos administrativos, aplicarão de forma concertada e privilegiando as abordagens inovadoras, através, nomeadamente, de uma estratégia de difusão sistemática das experiências que tenham êxito.

⁷ Na sua reunião de 13 de Fevereiro de 1996, o Comité do Fundo Social Europeu subscreveu as resentes análises e orientações gerais.

A exemplo de experiências já conduzidas com êxito na União (Pacto para o Emprego na Andaluzia, Carta para o emprego de Deux-Sèvres / Poitou-Charentes, Area Development Management na Irlanda), trata-se, por conseguinte, de organizar e desenvolver uma política dinâmica que não se destina a repetir a acção dos comités de acompanhamento dos programas, mas sim a oferecer-lhes um quadro de reflexão e de referência, para utilizar, prioritariamente, todas as margens de flexibilidade disponíveis na programação actual para o apoio de iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego.

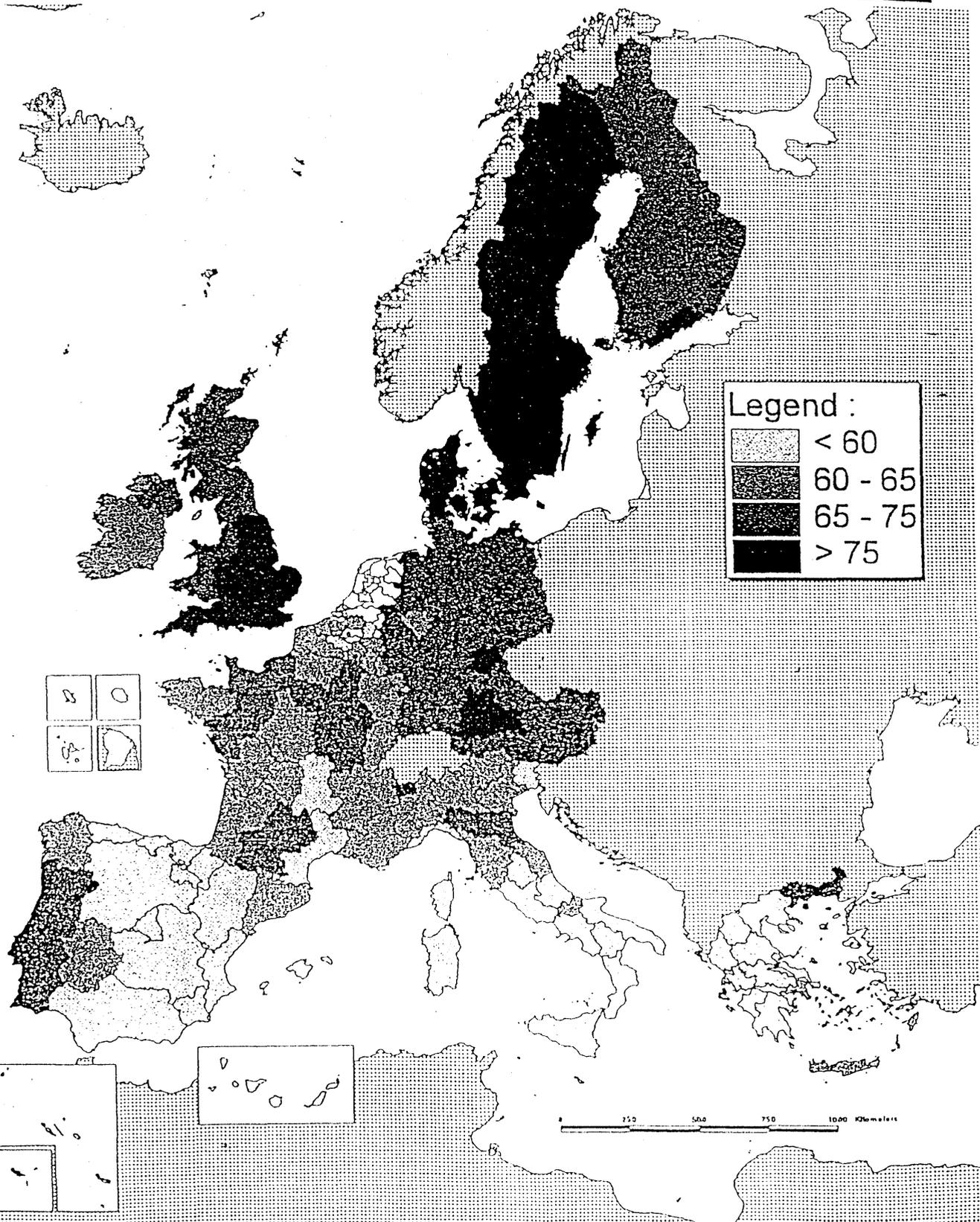
Unemployment rates, 1994



% of labour force

[Lightest shading]	< 5
[Medium-light shading]	5 - 10
[Medium-dark shading]	10 - 15
[Darkest shading]	> 15

Participation rates, 1993



Legend :

	< 60
	60 - 65
	65 - 75
	> 75

0 250 500 750 1000 Kilometers

Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement objectif 1 pour la période 1994-1999

Mécu prix 1994

	Belgique	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni	Autriche*	EUR 11	%
Infrastructures	138	1106	6408	10628	610	1109	4420	36	4146	671	33	29304	31,2%
<i>Transport</i>	34		4002	6100	262	888	1742	31	1872	314		15244	16,2%
<i>Télécommunications</i>	12		252	418	1	37	418		276	20	4	1435	1,5%
<i>Energie</i>			864	624	8	70	312		426	190	4	2495	2,7%
<i>Environnement & Eau</i>	92	1106	624	3034	323	74	1867	5	1056	146	25	8328	8,9%
<i>Santé</i>			666	452	15	39	81		516			1770	1,9%
Ressources humaines	254	4261	3444	7462	595	2470	3184	40	4110	895	43	26713	28,4%
<i>Education</i>	21		1878	623	86	1007		28	1404		4	5048	5,4%
<i>Formation</i>	139	3648	1236	5974	465	1094	2209		2334	791	32	17890	19,0%
<i>Recherche & Développement</i>	93	613	330	865	43	368	975	11	372	104	7	3775	4,0%
Environnement productif	335	7973	3888	8023	753	1845	7168	56	5006	713	86	35845	38,1%
<i>Industrie et services</i>	252	4748	1008	3019	215	559	3708	22	2226	331	35	16088	17,1%
<i>Agric. & Développement rur</i>	50	3141	2040	3422	387	853	2341	22	1908	242	24	14405	15,3%
<i>Pêche</i>	0	83	150	1033	42	78	257	8	251	37		1940	2,1%
<i>Tourisme</i>	32		690	550	99	355	862	5	618	103	27	3313	3,5%
Autres	4	300	246	187	238	211	88	18	732	82	4	2104	2,2%
TOTAL	730	13640	13986	26300	2195	5634	14860	150	13994	2360	166	94014	100,0%

* Mécu prix 1995

	Mécú prix 1994												TOTAL	%
	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Luxem- bourg	Pays-Bas	Royaume- Uni	Finland	Austria*	Sweden*		
Environnement productif	245	78	23	592	710	335	1	131	1038	48	24	42	3264	45,6%
Infrastructures de soutien	48	37	9	302	168	36		31	252	16	8	2	901	12,6%
Industries et services	24	17	8		254	49	1	36	248	10	10	13	671	9,4%
PME	162	12	1	290	160	191		30	330	17	2	18	1203	16,8%
Tourisme	11	10	5		148	68		34	207	5	3	8	489	6,8%
Sites Industriels, aménagement et réhabilitation	119	16			164	77	2	41	189	0	0	0	599	8,4%
Environnement	65	11		214	262	67	2	5	138	7	0	0,24	762	10,7%
Zones urbaines, aménagement et réhabilitation	13	3		174	169	9				7	0		364	5,1%
Protection de l'environnement, infrastructures	52	8		40	103	48	2	5	138	0	0	0,24	398	5,6%
Ressources humaines	293	53	32	317	614	204	2	113	755	13	15	20	2431	34,0%
Formation, emploi	213	27	12	268	305	137	1	90	628	13	11	14	1608	22,5%
Centres de formation, équipements		9			67	6			39		2	1	123	1,7%
Recherche & Développement	79	17	20	69	242	63	1	23	188		2	6	699	9,8%
Assistance technique	11	4	1	8	25	11	0	9	22	1	1	2	95	1,3%
TOTAL	733	160	56	1130	1765	684	7	300	2142	69	40	64	7151	100,0%
(*) moy. 1995-96 en Mécú 1995														

Annexe 3C

Contribution of the Structural Funds to Objective 3 and 4 expenditure on Human Resources for the period 1994-1996/1999
 Contribution des Fonds structurels aux dépenses de Ressources Humaines objectifs 3 et 4 pour la période 1994-1996/1999.
 Beitrag der Strukturfonds zu den Auswendungen für Menschliche Ressourcen nach Ziel 3 und 4 für die Periode 1994-1996/1999.

Mecus 1994	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total	%
Objective 3											
1. Occupational integration of long-term unemployed	133	144	952	495	724	423	6	577	562	4 015	40
2. Occupational integration of young persons	82	55	442	723	580	566	3	346	474	3 671	36
3. Integration of persons excluded from the labour market	124	68	77	188	705	132	10	0	360	1 654	16
4. Promotion of equal opportunities	26	0	160	62	18	105	1	0	90	461	5
5. Autres	29	6	50	0	135	91	1	0	15	327	3
Total	393	263	1 681	1 468	2 562	1 316	21	923	1 501	10 128	100
Objective 4											
1. Adaptation of workers to industrial change	24	12	105	369	300	321	1	156	0	1 287	94
2. Autres	2	1	0	0	0	78	0	0	0	81	6
Total	26	13	105	369	300	399	1	156	0	1 368	100

Note: Objective 3 in UK is agreed for 1994-1996; Objective 4 in BE, DK, DE, FR, LU is agreed for 1994-1996, no agreement for UK

Annexe 3D

Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement de l'objectif 5a-pêche (hors objectif 1), 1994-99

Mécus 1994	B	DK	D	E	F	FI	I	L	NL	SE	UK	TOT
	24,5	139,8	74,6	119,6	189,8	23	134,4	1,1	46,6	40	88,8	882,3

2h

DOCUP de l'Objectif 5b (1994-1999) : Allocation communautaire par axe prioritaire de développement (*)

MECU prix courant

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	20,3	14,7	224,2	297,9	683,8	331,5	0,7	15,2	64,8	1653,2
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	22,8	12,9	321,7	96,2	508,6	168,3	0,9	58,1	305,7	1495,2
Protection de l'environnement	6,9	(**)	207,7	67,5	244,8	94,6	0,5	35,7	63,9	721,5
Tourisme	10,2	14,7	86,7	45,2	266,0	168,6	1,0	20,9	174,9	789,2
Développement local et rénovation des villages	3,9	(**)	146,1	68,6	205,9	7,2	2,0	1,1	69,0	503,8
Ressources humaines	12,9	10,6	219,6	88,6	286,3	120,9	0,8	17,2	132,1	889,1
Assistance technique et évaluation	1,1	1,1	23,0	(**)	43,9	12,6	0,2	1,3	10,1	93,7
total	78,1	54,0	1229,0	664,0	2239,4	903,7	6,0	150,0	820,5	6144,7

% total

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	26,0%	27,2%	18,2%	44,9%	30,5%	36,7%	11,2%	10,1%	7,9%	26,9%
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	29,2%	24,0%	26,2%	14,5%	22,7%	18,6%	14,2%	38,7%	37,3%	24,3%
Protection de l'environnement	8,8%	(**)	16,9%	10,2%	10,9%	10,5%	8,8%	23,8%	7,8%	11,7%
Tourisme	13,1%	27,2%	7,1%	6,8%	11,9%	18,7%	16,4%	13,9%	21,3%	12,8%
Développement local et rénovation des villages	4,9%	(**)	11,9%	10,3%	9,2%	0,8%	34,1%	0,7%	8,4%	9,2%
Ressources humaines	16,6%	19,6%	17,9%	13,4%	12,8%	13,4%	12,8%	11,4%	16,1%	14,5%
Assistance technique et évaluation	1,4%	2,0%	1,9%	(**)	2,0%	1,4%	2,5%	1,2%	1,2%	1,5%
total	100,0%									

(*) Programmes approuvés par habilitation

(**) Les actions relevant de cet axe sont intégrées dans d'autres axes prioritaires.

13

Annexe 3 F

Contribution des Fonds Structurels à
l'Objectif 6 (1995-1999)

	Mecu 1995			
	Finlande	Suède	Total	%
Infrastructures de base	0	13	13	1,6
Secteur productif	347	152	499	61,1
Ressources humaines	104	64	168	20,5
Recherche et développement	114	23	137	16,8
TOTAL	565	252	817	100,0

42

ISSN 0257-9553

COM(96) 109 final

DOCUMENTOS

PT

13 04

N.º de catálogo : CB-CO-96-117-PT-C

ISBN 92-78-01681-0

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo

43