

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia»

(2002/C 241/29)

Em 12 de Julho de 2001, decidiu o Comité Económico e Social, ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia».

O Subcomité para a Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia e Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 14 de Junho de 2002, foi relator C. Christie.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 84 votos a favor, nenhum voto contra e 6 abstenções.

1. Contextualização dos Fundos Estruturais

1.1. Desde 1988, as intervenções estruturais da UE têm sido orientadas por quatro princípios: concentração de esforços, programação da assistência económica, adicionalidade por parte dos Estados-Membros e parceria na concepção e aplicação das medidas de assistência económica regional. Os relatórios sucessivos da Comissão — o mais recente dos quais é o Segundo Relatório sobre a Coesão — demonstram que as medidas aplicadas através das intervenções estruturais têm realizado progressos constantes na redução das disparidades económicas e sociais entre as regiões da UE. Não surpreende que os progressos alcançados na via da convergência tenham sido mais significativos nas regiões elegíveis para ajuda ao abrigo do Objectivo n.º 1 dos regulamentos dos Fundos Estruturais. Se bem que o rendimento per capita das regiões mais prósperas da UE continue a ser consideravelmente superior ao registado nas regiões mais pobres, os dados revelam efectivamente que o rendimento per capita das regiões mais desfavorecidas da UE tem vindo a aproximar-se da média comunitária desde 1988.

1.2. O impacto das reformas de 1988 tem sido considerável, particularmente no que toca às regiões menos favorecidas da UE, nas quais se registaram progressos significativos em termos de coesão económica.

1.2.1. No que concerne à coesão económica, avaliada com base nas disparidades regionais em matéria de rendimento per capita, os fundos estruturais alcançaram consideráveis progressos na realização dos seus objectivos. Os dados apresentados pela Comissão no seu Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social revelam que o rendimento per capita nos três Estados-Membros menos prósperos da UE (Grécia, Portugal e Espanha) aumentou de 68 % da média da UE, em 1988, para 79 %, em 1999. Contudo, mesmo que a convergência económica prossiga a este ritmo, a Comissão estima que serão necessários mais 20 a 30 anos para eliminar a disparidade de rendimento per capita existente entre estes países e a média actual da UE, dado tratar-se de um processo de longo prazo.

1.2.2. A coesão social, avaliada com base nas alterações ocorridas a nível do desemprego regional, mostrou ser um

problema de mais difícil resolução. Apesar do elevado nível de criação de emprego que se tem verificado na União desde meados dos anos 90, tendo a taxa de desemprego diminuído de mais de 11 % para cerca de 8 %, as disparidades regionais em matéria de desemprego acentuaram-se nos anos 90 na sequência da redução dos elevados níveis de crescimento do emprego registados nos últimos anos da década de 80. Como salientado no Segundo Relatório sobre a Coesão, o desemprego nas regiões com taxas mais baixas situou-se em torno dos 3 % em 1999 (percentagem semelhante à dos primeiros anos da década de 70) e dos 23 % nas regiões com taxas mais altas (percentagem muito mais elevada do que a registada nos primeiros anos da década de 70). O primeiro relatório intercalar sobre a coesão económica e social indica que, enquanto a taxa de emprego nas regiões mais prósperas com 10 % da população da UE foi, em média, de 77,2 % em 2000, essa taxa foi de apenas 46 % nas regiões em piores posições e também com 10 % da população.

1.2.2.1. Um aspecto positivo foi o ligeiro decréscimo do número de pessoas inseridas na categoria dos desempregados de longa duração (pessoas desempregadas há mais de um ano), que desceu de 49 % para 46 % do total de desempregados entre 1997 e 1999. Todavia, e à semelhança do que se verifica noutros aspectos do desemprego, o desemprego de longa duração é muito variável na UE, oscilando entre mais de 60 % no Sul de Itália, algumas regiões da Grécia e Bélgica e menos de 20 % em algumas regiões da Áustria, Reino Unido e Finlândia. O nível de desemprego de longa duração é particularmente difícil de reduzir, mesmo durante períodos de crescimento económico relativamente forte.

1.2.2.2. O desemprego dos jovens é outra característica dos mercados de trabalho da UE. Em Espanha, na Finlândia e em Itália, o desemprego dos jovens foi superior a 30 % em 1999, enquanto que, em algumas regiões de Itália e de Espanha, excedeu 50 %.

1.2.2.3. Embora o desemprego feminino tenha caído desde o início da década de noventa, representando menos de 10 % em 2000, continua a existir uma grande diferença entre os sexos em muitos Estados-Membros e regiões. É claro que este problema particular deverá agravar-se com o alargamento, continuando os aumentos de emprego feminino a constituir um potencial considerável de crescimento para a EU no seu todo.

1.3. A evolução dos mercados de trabalho da UE é reveladora dos desafios que a União terá ainda de vencer se quiser atingir os objectivos definidos na Cimeira de Lisboa há dois anos. Na ocasião, a UE estabeleceu o objectivo de aumentar a taxa de emprego para 70 % até 2010 (63,8 % em 2000) e o número de mulheres empregadas para 60 %. Estas metas foram, desde então, reafirmadas pelos chefes de Estado e de governo nas cimeiras de Nice e de Barcelona.

1.3.1. As políticas de coesão económica e social da UE são indiscutivelmente fulcrais para a realização dos objectivos de emprego definidos em Lisboa. As políticas estruturais da UE são um mecanismo fundamental para desenvolver o potencial de crescimento económico das regiões com atraso de desenvolvimento e em declínio industrial, aumentando assim as possibilidades de criação de emprego nessas regiões.

1.4. Em relação ao curto prazo, subsistem algumas preocupações quanto à continuação do progresso na via de uma maior coesão económica e social.

1.4.1. Em primeiro lugar, a manutenção de uma elevada taxa de criação de emprego depende da continuação de um crescimento económico relativamente forte nas economias da UE. A recessão económica nos EUA, acompanhada das repercussões económicas dos ataques terroristas de 11 de Setembro e da continuação das incertezas nos mercados financeiros globais, afectaram negativamente as economias da UE, tendo sido revistas em baixa as estimativas de crescimento económico para o próximo ano. Os dados actuais apontam para um crescimento económico na UE de 1,7 % em 2001, quando a previsão inicial fora de 3 %.

1.4.2. Em segundo lugar, e mau grado o elevado nível de desemprego, têm-se feito sentir recentemente carências de mão-de-obra em muitas economias da UE, o que aponta para a emergência de um défice de competências que poderá ser mais eficazmente eliminado através de políticas viradas para o futuro, envolvendo todos os actores, empregadores e trabalhadores incluídos, e delineadas com o objectivo de adaptar as competências da força de trabalho às circunstâncias mutantes do desenvolvimento económico.

1.4.3. Em terceiro lugar, existem preocupações quanto à falta de flexibilidade dos mercados de trabalho da UE, argumentando-se que tal facto constitui um desincentivo a novos recrutamentos por parte das empresas, que receiam não poder reduzir facilmente o pessoal quando as condições económicas se alterarem.

1.4.4. Em quarto lugar, as disparidades regionais em matéria de desemprego poderão acentuar-se se a incidência dos choques económicos sectoriais for maior, o que é uma forte

probabilidade nas regiões muito dependentes das actividades agrícolas e pesqueiras. É provável que as novas reformas da Política Agrícola Comum provoquem mais perdas de postos de trabalho nas zonas rurais, o que não deixará de agravar as disparidades sociais entre tais regiões e a média da UE.

1.4.5. Todos os factores acima referidos põem em evidência a necessidade, que se mantém, de aplicar políticas enérgicas em matéria de fundos estruturais nas regiões desfavorecidas da UE.

1.5. Os progressos realizados na via de uma maior coesão económica e social ao nível da UE constituem o principal esforço da União para enfrentar o problema da pobreza. Ainda que o esforço desenvolvido pela UE através dos Fundos Estruturais seja apenas uma pequena parte do pacote de medidas de combate à pobreza (a maior parte das quais são medidas de âmbito nacional), o aspecto da promoção da actividade económica e da criação de emprego dos Fundos Estruturais é um elemento visível e eficaz do grande combate à pobreza na UE.

1.5.1. Entre os principais factores associados à persistência de baixos rendimentos contam-se o desemprego, níveis inferiores de educação e uma grande dependência económica no seio da família. Se bem que outros factores de natureza demográfica sejam também significativos e extravasem o âmbito da política da UE, espera-se que um crescimento económico continuado e níveis de emprego mais elevados possam reduzir a percentagem de pessoas com baixos rendimentos. É neste quadro que os Fundos Estruturais da UE poderão mais provavelmente dar um contributo eficaz para o combate à pobreza e à exclusão social.

1.6. Resulta claramente desta panorâmica do contexto e das realizações dos Fundos Estruturais que estes continuam a ser um aspecto primordial das políticas da UE destinadas a aumentar a taxa de crescimento económico, promover o emprego e combater a exclusão social nas regiões mais desfavorecidas da UE. É também evidente que muito há ainda a fazer no que respeita à coesão económica e social nas regiões da UE.

1.7. Mas a importância de alcançar um maior grau de coesão económica e social ressalta também, não só da análise dos ganhos que irão beneficiar a sociedade da UE no seu todo, como da reflexão sobre as consequências do não reforço da coesão. Nesse caso, isto é, se as políticas de coesão económica e social da UE abrandarem, desaparecerá uma condição essencial de desenvolvimento da coesão da nossa sociedade e é provável que o bem-estar material dos grupos marginalizados e excluídos da sociedade se deteriore, o que poderá muito bem comprometer o actual grau de solidariedade política na UE. Como o debate em curso sobre a «governança» deixa claro, a UE tem de demonstrar a sua importância para a satisfação das

necessidades fundamentais dos cidadãos. Toda e qualquer redução dos esforços da UE para atingir uma maior coesão económica e social irá necessariamente prejudicar a credibilidade da União enquanto sistema político e económico capaz de ir ao encontro das aspirações do cidadão comum.

2. Os grandes desafios que se colocam às políticas de coesão económica e social da UE

2.1. Um dos elementos-chave do debate que se avizinha sobre o futuro dos Fundos Estruturais será o fundamento para a manutenção ou reforço do papel da UE na aplicação de políticas de coesão económica e social. O Comité considera que a UE deveria manter o seu papel central na concepção e aplicação dos Fundos Estruturais, o que não só assegurará a consolidação e o desenvolvimento dos êxitos já alcançados pelas acções estruturais como será uma medida adequada no contexto dos desafios à coesão económica e social que provavelmente surgirão no futuro.

2.2. Alargamento — O próximo alargamento da UE trará para a União até dez novos países caracterizados geralmente por níveis de rendimento per capita baixos, problemas de desemprego e atraso económico (apesar de haver excepções notórias quer dentro dos países candidatos à adesão quer entre eles). Se é certo que a adesão à UE melhorará, por si só, as perspectivas económicas desses países e da UE a 15 (graças a melhores oportunidades de trocas comerciais e ao investimento directo estrangeiro), se não houver uma assistência económica positiva como a que é disponibilizada pelos Fundos Estruturais, é muito pouco provável que o processo de recuperação económica seja suficientemente rápido para satisfazer as legítimas aspirações dos cidadãos daqueles países. Acresce que os benefícios dos Fundos Estruturais ultrapassam o aspecto financeiro. Tem sido possível, com efeito, extrair lições fundamentais sobre o desenvolvimento económico desde a reforma de 1988. É essencial que a UE continue a supervisionar os esforços de desenvolvimento económico regional, de forma a assegurar a aplicação nos novos Estados-Membros de técnicas que constituam boas práticas.

2.3. Globalização — Inevitavelmente, o fenómeno da globalização continuará a intensificar-se, o que terá provavelmente dois efeitos na UE no contexto das acções dos Fundos Estruturais. Em primeiro lugar, acabará por alterar a estrutura do emprego em todos os sectores produtivos da UE, dado que as empresas globais irão ajustando as suas estratégias de compra e venda à luz das novas oportunidades que decorrerão da liberalização progressiva do comércio internacional de bens e serviços. Em consequência disto, a UE poderá ver-se confrontada com desafios de ajustamento económico — os

desafios da coesão económica e social — cada vez maiores. Em segundo lugar, o investimento das empresas na UE poderá baixar devido à deslocalização das empresas nacionais e estrangeiras com o objectivo de explorarem oportunidades de investimento mais rentável. Com o aumento do investimento externo da UE e/ou a diminuição do investimento interno, o desafio ao emprego e ao crescimento económico na UE será maior.

2.3.1. Neste contexto, e dada a relativa debilidade dos Estados-Membros no que toca à elaboração de políticas capazes de corrigir os consequentes desequilíbrios económicos, será cada vez mais importante desenvolver um esforço de coesão conjunto e coordenado ao nível da UE.

2.3.2. O Comité salienta, em especial, a necessidade de medidas dos Fundos Estruturais que reduzam os desequilíbrios regionais de competitividade e de produtividade. Só assim todas as regiões da UE poderão tirar partido das oportunidades que venham a surgir à medida que a globalização avance, o que está de acordo com a estratégia de Lisboa e aponta para o desenvolvimento dos recursos humanos como elemento fulcral de uma estratégia económica e social futura.

2.4. Desequilíbrios núcleo-periferia — Se se considerar o alargamento e o processo de globalização em conjunto, corre-se o sério risco de que a consequência económica global seja o exacerbar da dinâmica núcleo-periferia em toda a UE. O Comité já debateu esta questão e verifica que a mesma foi explicitamente reconhecida pela Comissão no Segundo Relatório sobre a Coesão.

2.4.1. A expressão «dualismo económico» é frequentemente utilizada para descrever uma economia caracterizada por um núcleo próspero, com um elevado nível de emprego e uma economia dinâmica, rodeado de uma periferia de crescimento lento, com um elevado nível de desemprego e com atraso económico. Com efeito, descreve uma situação em que duas economias claramente diferentes (e potencialmente divergentes) coexistem num território económico unificado. O problema é que, nestes casos, é mais provável que as forças do mercado, entregues a si próprias, consolidem o processo conducente ao dualismo económico do que o invertam. O risco é que o dualismo económico mine o potencial produtivo de todo o território a mais longo prazo, na medida em que destrói o potencial produtivo e concorrencial da periferia. Pode também levar a uma divergência inaceitável na coesão económica e social.

2.4.2. Ainda que as empresas tenham vantagem em estar localizadas na área económica central, o objectivo das políticas de coesão económica e social é aumentar a relativa atractividade das regiões periféricas. A melhor maneira de atingir este objectivo não é impor restrições às decisões das empresas no que respeita à sua localização, mas sim continuar a desenvolver e a aplicar políticas que reforcem a competitividade das regiões periféricas, como sejam o investimento em capital humano, a modernização da infra-estrutura económica (sistemas de comunicação e de transporte) e a adopção de medidas capazes de melhorar o bem-estar geral da comunidade local (estruturas de investigação e de ensino, melhoria das condições ambientais, etc.).

2.4.3. Argumento convincente em defesa do aperfeiçoamento e desenvolvimento das políticas estruturais da UE é o de que, de outro modo, as vantagens económicas da globalização e do alargamento beneficiarão apenas um número reduzido de regiões centrais da UE. Simultaneamente, as diversas regiões periféricas (incluindo as muito desfavorecidas zonas de montanha e comunidades insulares) sairão prejudicadas, não necessariamente em termos absolutos, mas seguramente em termos relativos. Ainda que a dispersão espacial da actividade económica na UE não se tenha alterado significativamente nos últimos 20 a 30 anos, é quase certo que os efeitos combinados da União Monetária Europeia, do alargamento aos países da Europa Central e Oriental e da aceleração rápida da globalização levarão a uma maior concentração da actividade económica na próxima década. Há, pois, um argumento de peso a favor do desenvolvimento das acções estruturais ao nível da UE para vencer estes novos desafios, potencialmente dramáticos.

2.5. Estabilidade macroeconómica — O progresso na via da coesão económica e social será consideravelmente facilitado num contexto de estabilidade macroeconómica e crescimento económico sustentado. A realização da terceira fase da união económica e monetária levou a uma maior estabilidade política e económica na generalidade da UE e estimulou o papel da UE na economia global. Futuramente, porém, a única maneira de fazer progredir a indispensável política económica europeia será através de orientações gerais de política económica, da Comissão Europeia, mais eficazes e de procedimentos mais coordenados com decisões vinculativas. A combinação (mix) de políticas macroeconómicas comunitárias — aplicadas de modo que reflectam a diferença de estruturas dos Estados-Membros — tem, pois, de ser reforçada e complementada com uma política estrutural activa a todos os níveis. Na eventualidade de um choque assimétrico com diferentes impactos na UE, a estabilidade económica poderá ficar comprometida em alguns países para que se mantenha a estabilidade na maioria deles.

2.5.1. Até agora, a UE não desenvolveu qualquer instrumento de política económica explicitamente orientado para a estabilização dos níveis de emprego e/ou de rendimento ao nível de Estado-Membro ou de região. Dada a natureza de

«sistema único e válido para todos» da política monetária do *Euroland* e as restrições impostas pelo PEC às políticas de estabilização dos Estados-Membros (limitações à amplitude do défice orçamental), a pressão sobre as políticas estruturais da UE poderá aumentar a médio prazo. Tal como existem neste momento, estes fundos não estão aptos a responder a perturbações súbitas nos níveis de emprego ou de rendimento dos Estados-Membros. Isto poderá levar os cidadãos da UE a interrogarem-se sobre o papel da União e a considerarem que ela contribui para a criação de perturbações económicas inesperadas ou não reage a tais situações.

2.5.2. As conclusões da Cimeira de Lisboa e o método aberto de coordenação de políticas são muito louváveis. Porém, a UE poderá acabar por ter de ponderar um maior empenhamento nas acções estruturais (e possivelmente de as ampliar, de modo a que integrem uma função de estabilização) com a finalidade de prestar o apoio apropriado aos Estados-Membros ou regiões com problemas económicos que, de outro modo, não seja possível enfrentar adequadamente.

2.6. Modelo social europeu — O modelo social europeu e a economia social de mercado continuam a ser elementos centrais do sistema económico e social da União Europeia. Ao prever a participação de todos os intervenientes no processo de decisão económico e social, tal sistema serve para promover os princípios de solidariedade e de inclusão social junto dos cidadãos da UE. O modelo social europeu é decisivamente o principal quadro de combate à pobreza e à exclusão social nos Estados-Membros da UE. Todas e quaisquer medidas destinadas a alterar radicalmente o sistema em questão correm o risco de prejudicar a coesão e sobrecarregar ainda mais as acções estruturais da UE.

2.6.1. Simultaneamente, importa que as disposições do modelo social europeu continuem a apoiar o funcionamento dos mercados de trabalho da UE através do encorajamento da cultura empresarial necessária para impulsionar o processo de crescimento económico. O emprego e, portanto, o investimento do sector público e privado continuam a ser a principal arma na luta contra a exclusão social e a pobreza, especialmente em relação aos grupos sociais que, tradicionalmente, têm dificuldade em encontrar emprego (particularmente as mulheres, os jovens, os desempregados de longa duração e outros grupos marginalizados ou desfavorecidos da sociedade). As políticas de mercado de trabalho da UE deveriam continuar a desenvolver-se de modo coerente com uma economia dinâmica baseada no mercado e capaz de vencer os desafios de uma concorrência internacional reforçada.

2.6.2. Assim, importa que as reformas do modo de funcionamento dos mercados de trabalho da UE prossigam quando necessário e sempre que proporcionem níveis de emprego mais elevados e contribuam para a realização do objectivo de coesão económica e social. Isto permitirá, em última análise, que as acções estruturais da UE se concentrem inteiramente

nas regiões mais carenciadas de apoio. Este ponto de vista é coerente com as decisões da Cimeira de Lisboa, na qual os Chefes de Estado e de Governo se comprometeram a modernizar o modelo social europeu.

2.7. União Monetária — Conquanto a União Monetária traga vantagens económicas consideráveis à UE, mantém-se o risco de que as regiões sujeitas a choques económicos adversos encontrem dificuldades em fazer frente ao correspondente aumento do desemprego local. Simultaneamente, os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento podem limitar o alcance da ajuda directa dos Estados-Membros às regiões afectadas pelos aludidos choques económicos. Neste contexto, os fundos estruturais poderão ter um papel mais importante a desempenhar no futuro.

3. O futuro das políticas de coesão económica e social

3.1. É claro que a economia e a sociedade da UE estão confrontadas com diversos desafios e que o debate sobre o futuro dos Fundos Estruturais após 2006 tem de ser enquadrado em conformidade. Como contributo para a formulação da nossa resposta a estes desafios, é útil começar por analisar cinco questões subjacentes que terão de ser tratadas no próximo debate sobre as políticas a adoptar (que é também um debate político), a saber:

3.1.1. Estão os cidadãos europeus preparados para prosseguir, após 2006, os esforços efectuados desde as reformas políticas e financeiras de 1988 para atingir um maior grau de coesão económica e social em toda a União?

3.1.2. Estão dispostos a continuar a adoptar, após 2006, a abordagem de base que tem prevalecido desde 1988 no que se refere à coesão económica e social (uma abordagem baseada nos quatro princípios de concentração, programação, parceria e adicionalidade)?

3.1.3. Como poderemos integrar os ensinamentos do passado na formulação e aplicação das futuras políticas de coesão, ou seja, como poderemos adoptar uma abordagem de boas práticas?

3.1.4. Qual o papel a desempenhar pela Comissão nas futuras políticas de coesão? Deveremos manter a situação actual em que a Comissão é responsável pela formulação e aplicação das políticas conjuntamente com os Estados-Membros, ou deverão estes assumir um papel de maior relevo neste processo?

3.1.5. Qual o papel a atribuir aos parceiros económicos e sociais nos novos dispositivos de formulação e aplicação das políticas de coesão?

3.2. O futuro da coesão — A coesão económica e social é uma obrigação da União Europeia imposta pelo Tratado que não deve ser comprometida por considerações de curto prazo. Há muito que o Comité defende que tal imposição implica que os Estados-Membros se disponham a financiar o orçamento da UE na medida necessária para atingir este objectivo, o que poderá exigir a revisão do montante máximo de despesas a título dos fundos estruturais em percentagem da despesa total, que foi definido na Cimeira de Berlim. Além disso, os objectivos de emprego definidos na Cimeira de Lisboa são coerentes com as acções dos fundos estruturais da UE e podem ser promovidos através delas, em particular as medidas especificamente destinadas a melhorar a competitividade económica das regiões atrasadas e em declínio industrial.

3.2.1. As regiões com baixos níveis de rendimento per capita carecem de transferências fiscais significativas para que haja níveis de consumo privado e público similares nos e entre os Estados-Membros. Se quisermos evitar uma dependência duradoura, há que assegurar que as regiões mais pobres dispõem das condições necessárias ao seu desenvolvimento económico e que a respectiva população tem acesso a serviços públicos com a mesma qualidade dos que são prestados nas outras regiões.

3.2.2. Isto implica que as acções estruturais da UE após 2006 sejam adequadamente financiadas, direccionadas e geridas, para que tenham êxito. O actual montante máximo do total global de fundos estruturais que pode ser atribuído a um Estado-Membro (4 % do PIB nacional) poderá ter de ser revisto à luz das necessidades de desenvolvimento económico regional nos países candidatos à adesão. Ao mesmo tempo, é obviamente essencial que estes países tenham capacidade para absorver a ajuda dos fundos estruturais em programas de desenvolvimento económico que dêem um contributo positivo para o desenvolvimento económico regional e não afectem negativamente as condições dos mercados locais de emprego e/ou de capitais.

3.3. Os quatro princípios da coesão económica e social — Com base nos elementos apresentados pela Comissão, tanto no Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social como no Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, o Comité é do parecer que os quatro princípios básicos dos fundos estruturais devem ser mantidos e desenvolvidos no período de financiamento pós-2006.

3.3.1. Destes quatro princípios, o princípio da concentração poderá vir a ser o mais controverso. Face aos desafios colocados pelo alargamento, parece estar a surgir um consenso, que o CESE subscreve, quanto à necessidade de manter o Objectivo 1 dos fundos estruturais após 2006, e não apenas para os países candidatos à adesão. Todavia, o limiar de 75 % do PIB per capita para elegibilidade a título do Objectivo 1 poderá ter de ser revisto em alta, por forma a assegurar que as regiões actualmente elegíveis para ajuda, e que dela continuarão a necessitar após 2006, não deixem de o ser em virtude do efeito estatístico do alargamento, que baixará a média do PIB per capita na UE, fazendo com que alguns dos actuais beneficiários ultrapassem o limiar de elegibilidade.

3.3.1.1. Na análise a efectuar, importa prestar especial atenção às necessidades específicas das regiões insulares, de montanha, pouco povoadas e ultraperiféricas da UE.

3.3.2. Também o futuro do Objectivo 2 terá de ser analisado. A partir das reformas da Agenda 2000, o Objectivo 2 passou a incluir não apenas as zonas industriais em declínio, mas também as zonas urbanas, as zonas rurais e as zonas dependentes das pescas. O CESE considera que o tipo de ajuda concedida ao abrigo do Objectivo 2 deve manter-se, conquanto o nível de apoio (por exemplo, o grau de apoio dos fundos estruturais e a definição de projectos elegíveis) possa ter de ser revisto.

3.3.2.1. A manutenção do apoio ao abrigo do Objectivo 2 justifica-se não só face aos problemas de desenvolvimento económico que as regiões elegíveis para apoio continuarão provavelmente a enfrentar, mas também por se reconhecer que os fundos estruturais da UE constituem um instrumento fundamental para manter o apoio nacional em matéria de política regional e obter financiamento privado no âmbito do esforço de desenvolvimento económico regional. Acresce que as políticas da UE são um mecanismo importante para que os Estados-Membros possam integrar abordagens de «boas práticas» de desenvolvimento económico regional nas suas próprias políticas. Nestes dois aspectos, as políticas estruturais da UE proporcionam um valor acrescentado significativo às regiões do Objectivo 2.

3.3.3. É também essencial que o empenhamento da UE no desenvolvimento dos recursos humanos através das medidas horizontais no âmbito do Objectivo 3 dos Fundos Estruturais continue a ser uma prioridade. É mediante estas medidas que a UE poderá aumentar a taxa de emprego e de crescimento económico a longo prazo e atingir os objectivos definidos na Cimeira de Lisboa.

3.4. Técnicas de desenvolvimento económico regional que constituem boas práticas — Como se subentende do que

precede, as políticas estruturais da UE e os correspondentes regulamentos permitem a difusão de políticas de desenvolvimento económico regional baseadas em boas práticas em toda a União. Se bem que não haja uma abordagem única que possa ser bem sucedida em todos os Estados-Membros devido às diferentes condições e potencialidades económicas locais, a Comissão dispõe de diversos dados sobre as abordagens que melhor funcionam e as que são menos eficazes. É de interesse mútuo que a Comissão utilize essa informação na elaboração dos regulamentos dos fundos estruturais pós-2006 e a tenha em conta na formulação das medidas administrativas que os acompanham.

3.4.1. Exemplo disto são os ensinamentos extraídos do desenvolvimento económico dos novos *Länder* alemães e a importância de tal experiência para os países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão.

3.5. Papel da Comissão — Em que medida deverá mudar o papel dos governos dos Estados-Membros — tanto nacionais como subnacionais — na elaboração e execução dos programas dos Fundos Estruturais? O Comité mantém a convicção de que a supervisão dos Fundos Estruturais ao nível da UE foi importante para o êxito que os fundos alcançaram até ao momento, particularmente nas regiões do Objectivo 1. Como afirmado supra, a Comissão pode não apenas exercer responsabilidade em matéria de atribuição de verbas comuns como tem um papel crucial a desempenhar para assegurar que os programas de desenvolvimento regional são coerentes com os objectivos dos fundos e que todos os beneficiários utilizam técnicas que constituem boas práticas.

3.5.1. É indispensável uma política regional proactiva de capital físico e humano, no quadro dos fundos estruturais, para a recuperação das regiões mais pobres. Para tanto, é necessária uma avaliação continuada da eficiência e das repercussões a longo prazo que não se centre essencialmente nos ganhos de emprego a curto prazo. A Comissão é a instituição mais apropriada para levar a cabo esta tarefa e para garantir um grau adequado de coordenação entre as políticas estruturais e as outras políticas comunitárias.

3.6. Subsidiariedade — Concomitantemente, é claramente necessária uma subsidiariedade plena e eficaz na concepção e gestão dos programas dos Fundos Estruturais. Tal implica, contudo, a participação plena e activa dos governos subnacionais e dos parceiros económicos e sociais, e não — ou, pelo menos, não apenas — o reforço do papel das autoridades nacionais. O Comité não vê qualquer mérito em propostas que efectivamente devolvam o controlo dos Fundos Estruturais aos governos dos Estados-Membros, como era o caso antes de 1988.

3.6.1. Com efeito, a regulamentação dos Fundos Estruturais deve continuar a traduzir as prioridades comuns da UE na concepção e na execução das acções estruturais. Pode ser que um maior grau de condicionalidade (como no caso da actual reserva ligada ao desempenho) à utilização dos fundos seja apropriada no futuro. Por exemplo, a Comissão poderia dar mais ênfase aos resultados (por exemplo, taxas de rendibilidade em termos de emprego e de crescimento) que deles se esperam. Numa situação em que se exigirá mais de recursos limitados, é vital maximizar os resultados da aplicação dos fundos.

3.7. Modulação da ajuda — O Comité solicita à Comissão que pondere uma maior modulação das taxas de intervenção dos Fundos Estruturais, particularmente no que concerne às regiões do Objectivo 1. Dado que poderá não ser possível financiar na totalidade as necessidades acrescidas de fundos estruturais numa União alargada, poderá ser necessário um maior envolvimento do sector privado (e, portanto, do financiamento do sector privado) nas acções de desenvolvimento regional. Uma forma de o fazer é incentivar, no quadro dos regulamentos dos fundos estruturais pós-2006, um maior recurso às parcerias sector público/sector privado sempre que tal seja possível e contribua para a realização dos objectivos das políticas da UE. É provável que esta medida seja mais apropriada, por exemplo, para as actuais regiões do Objectivo 2 e menos ajustada para as regiões do Objectivo 1 dos países candidatos à adesão.

3.8. Papel das políticas nacionais — As acções dos Fundos Estruturais serão mais eficazes se forem acompanhadas da reforma das políticas e práticas nacionais que se mostrem incapazes de explorar o crescimento económico regional ou anulem as suas possibilidades. As políticas nacionais desempenham um papel mais importante, e não é realista esperar que as acções da UE contrabalançam o impacto de políticas nacionais que acentuam as disparidades económicas e sociais regionais.

3.8.1. No quadro da política macroeconómica da União Monetária Europeia, os Estados-Membros mantêm o controlo sobre as políticas orçamentais nacionais, se bem que sujeito às condições estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Há o risco, no caso de uma oscilação de descida cíclica ou de um choque assimétrico, de que este ou aquele Estado-Membro não possa continuar a cumprir as directrizes do PEC.

3.8.1.1. Nesses períodos, as despesas sociais do Estado aumentam e as receitas fiscais diminuem, o que pode levar ao aumento do défice do sector público para um nível próximo ou superior ao limite máximo de 3 % do PIB imposto pelo PEC. Nesse caso, o Estado tem de reduzir a despesa pública e/ou aumentar os níveis de tributação, o que vai acentuar o abrandamento económico, aumentando a pressão sobre a

coesão económica e social. Importa, pois, que as políticas orçamentais dos Estados-Membros sejam, de uma maneira geral, equilibradas ou excedentárias, de forma a assegurar uma flexibilidade fiscal suficiente para permitir a aplicação de políticas anti-cíclicas num período de abrandamento económico. De outro modo, o objectivo de coesão económica e social será bastante mais difícil de atingir.

3.8.2. O desenvolvimento dos recursos educativos nacionais em geral é fulcral para o esforço de coesão na UE. Na ausência de um ensino e de uma formação adequados, os resultados das acções estruturais da UE ficarão provavelmente aquém das suas potencialidades. O Comité considera que se deveria dedicar mais atenção ao desenvolvimento das políticas educativas e de formação nacionais e ao desenvolvimento dos recursos humanos em geral aquando da elaboração dos planos de desenvolvimento económico regional e à sua integração nas acções financiadas pelos Fundos Estruturais, de forma a maximizar os benefícios da política regional da UE. Isto é particularmente importante em relação às regiões do Objectivo 1, nas quais se verifica uma tendência para o subinvestimento em recursos educativos.

3.8.2.1. O Comité insta a que se dê mais atenção ao ensino e à formação nas regiões elegíveis. Se se quiser explorar o potencial de desenvolvimento económico das diversas regiões, é essencial que haja um envolvimento suficiente dos sectores público e privado no ensino e na formação, que são, em larga medida, ministrados por empresas e outros agentes não estatais.

3.8.3. As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa lançaram a ideia de um novo método «aberto» de coordenação de políticas entre Estados-Membros, com o objectivo de assegurar uma abordagem coerente entre Estados-Membros em relação aos objectivos estratégicos da União. O Comité considera que as políticas de desenvolvimento económico são uma área em que é possível aplicar o método «aberto», o que não só incentivará a difusão de políticas de desenvolvimento económico baseadas em boas práticas como contribuirá para a aplicação de estratégias coerentes de desenvolvimento económico, tanto nas regiões dos Objectivos 1 e 2 como entre elas. Alargar o método «aberto» às políticas regionais é, além disso, inteiramente compatível com o princípio da subsidiariedade, mas não é método que se deva utilizar para substituir as autorizações financeiras da UE para os Fundos Estruturais.

3.9. Alargamento — O alargamento alterará radicalmente o contexto em que se desenvolvem as acções de coesão da UE. Se considerarmos que o alargamento só vai abranger os países candidatos da Europa Central e Oriental, o território da UE aumentará em mais de um terço e a sua população em 36 %, mas apenas se acrescentará cerca de 5 % à prosperidade da UE. Assim sendo, após 2004, a UE terá mais Estados-Membros,

que podem ir até 10, com um rendimento per capita inferior a metade da actual média da UE. Basicamente, isto colocará novos problemas de coesão à UE e resultará numa enorme pressão para que os recursos consagrados às políticas de coesão da UE sejam consideravelmente aumentados.

3.9.1. Uma das questões fundamentais ainda por resolver é porventura a capacidade dos países candidatos à adesão para administrarem eficazmente os Fundos Estruturais, como exigido pelos respectivos regulamentos. Assim, é essencial que a Comissão disponibilize recursos destinados a ajudar esses países a prepararem os procedimentos e as disposições administrativas necessários antes do alargamento.

3.10. Questões atinentes à transição — Os desafios colocados pelo alargamento não são apenas de natureza financeira. É provável que algumas das regiões que actualmente beneficiam de apoio dos Fundos Estruturais deixem de ser elegíveis para ajuda, o que não só suscita problemas de ordem política como pode acarretar dificuldades económicas consideráveis para as regiões ainda subdesenvolvidas e incapazes de criar um nível de emprego sustentável suficientemente elevado.

3.10.1. O Comité já teve ocasião de defender o ponto de vista de que seria errado excluir automaticamente da elegibilidade para ajuda as regiões do Objectivo 1 que não cumpram o critério de crescimento económico auto-sustentado e não ofereçam um nível suficiente de oportunidades de emprego, mas que, apesar disso, exibam um rendimento per capita superior a 75 % da média da UE.

3.10.1.1. Nesse caso, a Comissão deveria introduzir mecanismos apropriados de cessação gradual da ajuda ou estabelecer um limite para elegibilidade superior a 75 %, de forma a ir ao encontro das necessidades legítimas das regiões subdesenvolvidas de toda a UE. O limiar de 75 % foi fixado em 1988 por ser adequado à situação económica da União na altura, mas não se justifica mantê-lo face à amplitude da mudança que decorrerá do alargamento previsto. É essencial que a resolução deste problema seja debatida em devido tempo. Há muitas questões importantes em jogo neste âmbito, importando que a Comissão e os Estados-Membros procurem chegar ao consenso que melhor satisfaça as necessidades das regiões do Objectivo 1.

4. Debate sobre o futuro das políticas de coesão

4.1. Ressalta claramente do relatório que as políticas de coesão económica e social enfrentarão desafios importantes nos próximos anos. Porém, é vital que não haja uma redução geral — financeira ou de outra natureza — dos esforços da UE com vista à promoção da coesão, dado que esta continua a ser uma obrigação fundamental nos termos dos Tratados da UE. É também claro que os Fundos Estruturais são o elemento central

dos esforços da UE para reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões e entre os cidadãos da União. Assim, o Comité entende que o debate sobre as futuras políticas de coesão da UE deve ter início desde já. Seria certamente inadequado comprimir o debate num calendário apertado, já que, nessas condições, o seu resultado seria muito provavelmente dominado por considerações de ordem financeira e não de ordem económica e social.

4.2. Para poder deliberar com conhecimento de causa, o Comité realizou, em 29 de Abril de 2002, uma série de audições, tendo algumas organizações fundamentado os seus pontos de vista sobre as acções futuras da UE no domínio da coesão económica e social.

4.2.1. As observações aduzidas pelas organizações representadas nas audições corresponderam, de uma maneira geral, aos pontos de vista do Comité expressos no presente parecer. Neste último capítulo, passam-se em revista as diversas questões abordadas.

4.3. É claramente consensual que o apoio às regiões do Objectivo 1 dos Fundos Estruturais deve manter-se após 2006. Reconhece-se que esta medida representa um desafio financeiro para os Estados-Membros, mas é geralmente aceite que importa vencer esse desafio. As necessidades dos países candidatos à adesão em termos de coesão económica e social são consideráveis, e um número significativo de regiões da actual UE-15 continuará a carecer de ajuda após 2006. De outro modo, os benefícios até agora obtidos através da utilização do apoio concedido ao abrigo dos Fundos Estruturais poderão ser postos em causa.

4.3.1. É, pois, essencial que as regiões da actual UE-15 elegíveis para apoio a título do Objectivo 1, cuja elegibilidade após 2006 fica comprometida tão-só pelo impacto estatístico do alargamento na média comunitária do PIB per capita, continuem a beneficiar de apoio, o que pode ser concretizado através do aumento do limite máximo de 75 % ou mediante a concessão de uma ajuda transitória satisfatória no médio prazo. Contudo, caso se opte por esta última solução, o período de transição deve estar associado a uma verdadeira melhoria da situação económica nas regiões elegíveis.

4.4. As consequências financeiras directas do alargamento em termos de coesão económica e social, associadas ao facto de as actuais regiões da UE-15 continuarem a necessitar de apoio a título do Objectivo 1, implica que o actual limite máximo de 0,45 % do PIB estabelecido para os Fundos Estruturais terá, muito provavelmente, de ser aumentado. O Comité apoia esta medida, que considera ser uma consequência inevitável do alargamento. Todo e qualquer novo limite máximo que venha a ser estabelecido deverá respeitar a obrigação, nos termos do Tratado, de atingir um maior grau de coesão económica e social.

4.5. Não surgiu ainda qualquer ponto de vista claro quanto ao apoio concedido a título do Objectivo 2 após 2006. Embora seja claro que o investimento financeiro global no Objectivo 1 terá de ser reforçado, não é opinião unânime que tal deva ser feito em detrimento do apoio a título do Objectivo 2.

4.5.1. Algumas organizações representadas no Comité salientaram a importância desta medida, especialmente em caso de choques económicos inesperados que desestabilizam determinados sectores económicos em regiões específicas e enquanto instrumento que facilita a diversificação económica nas regiões até agora dependentes de indústrias tradicionais em declínio. É previsível que tanto o alargamento como a tendência crescente para a globalização agravem este problema nos actuais Estados-Membros e nos países candidatos à adesão.

4.5.1.1. A Comissão deveria ponderar seriamente a criação de um mecanismo no orçamento da UE que seria utilizado para estabilizar o rendimento regional em caso de choque económico inesperado a que os Estados-Membros poderão não estar em condições de responder devido aos constrangimentos fiscais nacionais impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não seria necessariamente um mecanismo de grande envergadura, uma vez que só seria utilizado excepcionalmente e em condições estritas a estabelecer conjuntamente pela Comissão e pelo Conselho. Poder-se-ia classificá-lo como um mecanismo «de iniciativa própria» melhorado.

4.5.2. O Comité gostaria de chamar a atenção para duas questões fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário que continue a existir um mecanismo, no âmbito dos Fundos Estruturais, através do qual a UE possa responder a choques económicos inesperados que ameacem desestabilizar seriamente uma determinada região. Uma forma de o fazer seria proceder à extensão e consolidação do sistema de iniciativas comunitárias. Em segundo lugar, as regiões geograficamente desfavorecidas (por exemplo, as regiões periféricas, rurais, de montanha e marítimas), que têm necessidades muito específicas, deverão continuar a beneficiar de apoio no quadro dos Fundos Estruturais da UE.

4.5.3. Tal como acontece nas regiões do Objectivo 1, o desfavorecimento económico está estreitamente ligado ao desfavorecimento social, importando que os esforços ao nível da UE continuem a ser dirigidos para as regiões desfavorecidas em geral, e não apenas para a subcategoria dominante nesse grupo de regiões.

4.5.4. Contudo, poderá ser possível adoptar mecanismos alternativos para lidar com determinados aspectos dos problemas de coesão económica e social nas regiões do Objectivo 2. O Comité recomenda, em particular, que se estude a possibilidade de adoptar o «método aberto» de coordenação nesta área. Desse modo, os Estados-Membros definiriam objectivos

políticos específicos no que respeita às medidas de coesão económica e social (*benchmarks*), orientando a política económica nacional em conformidade, o que não só tem a vantagem de reduzir o ónus para o orçamento da UE como assegura que as decisões são tomadas ao nível mais apropriado no sistema de governação da UE.

4.5.4.1. A ser adoptado um método aberto neste domínio de política, é vital que se utilizem os ensinamentos extraídos desde as reformas de 1988, que resultaram da adopção generalizada de um método comunitário de apoio no âmbito da política estrutural, especialmente a parceria e a programação. É essencial que todo e qualquer reforço do papel dos Estados-Membros no contexto dos esforços da UE em matéria de coesão continue a respeitar os princípios subjacentes a tal política, que têm sido fundamentais para o seu êxito.

4.5.5. O Comité preconiza que se examine a adequação do «método aberto» para lidar com alguns dos problemas de desenvolvimento económico que afectam as actuais regiões do Objectivo 2. Todavia, toda e qualquer iniciativa nesse sentido deverá integrar as «melhores práticas» de lançamento, execução e acompanhamento.

4.6. As políticas de coesão económica e social, independentemente da forma que revistam, devem continuar a atribuir prioridade ao investimento em domínios de política necessários ao reforço do potencial de crescimento económico das regiões a longo prazo. Nas regiões menos favorecidas, as políticas públicas, através dos Fundos Estruturais, continuarão a desempenhar um papel fundamental em três domínios:

- investimento em infra-estrutura económica;
- investimento em programas de educação e formação;
- investimento em tecnologia e transferência de tecnologia.

4.7. O Comité recomenda que se proceda a uma análise mais vasta da *coesão económica e social*, agora que se aproxima o próximo período de acções de política estrutural. A partir das reformas de 1988, a coesão económica e social tem sido definida de acordo com critérios económicos estritos (níveis de rendimento per capita e dados relativos aos empregos). Embora estes dois indicadores tenham o mérito da fácil disponibilidade, da objectividade e da comparabilidade, nenhum deles reflecte aspectos cruciais de carências sociais a que se tem de dar resposta. O Comité louva o trabalho do Comité da Protecção Social de definição de indicadores apropriados para a inclusão social e salienta o facto de, além disso, a vertente territorial ser tida em conta por esses indicadores.

4.8. É amplamente consensual que as intervenções a título do Objectivo 2 são uma componente crucial de qualquer estratégia bem sucedida para atingir a coesão económica e social e que estas medidas deverão manter-se nas futuras reformas das políticas estruturais. Uma importante tarefa, no âmbito deste Objectivo, é desenvolver vias eficientes de integração no emprego para os grupos mais desfavorecidos da sociedade. Neste contexto, dever-se-á ter em conta o papel do

espírito empresarial na aplicação de medidas de formação e reciclagem. É geralmente aceite que as atitudes culturais e educacionais perante o espírito empresarial, ainda que se trate de algo difícil de avaliar, desempenham um papel importante na promoção do potencial de desenvolvimento económico ao nível regional. O Comité recomenda que estas considerações sejam tidas em conta no processo de revisão, tanto na UE como nos Estados-Membros.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades na execução do programa-quadro 2002-2006 da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom)»

(COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

Em 28 de Maio de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 7.º do Tratado Euratom, em conjugação com o artigo 3.º, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em ... (relator-geral: H. Malosse).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O CESE critica o facto de a Comissão Europeia o ter consultado muito tarde sobre esta decisão, não obstante as suas competências exclusivas em matéria consultiva consagradas no Tratado *Euratom*. Com efeito, o CESE atribui uma grande importância a estas competências devido ao carácter muito sensível da energia nuclear para a sociedade, bem como à necessidade de uma informação e consulta adequadas.

1.2. A energia atómica suscita, efectivamente, uma problemática muito forte em termos de implicação dos cidadãos através da necessidade de explorar novas formas de energia não poluente e dos problemas de riscos graves e de tratamento dos resíduos que o nuclear suscita. O CESE deseja que se

manifeste claramente a preocupação de reforçar os modelos de avaliação do desempenho e da prevenção/segurança neste domínio através de mecanismos permanentes de informação, consulta e formação. Trata-se, por conseguinte, de estabelecer um processo de melhor governação, na mira de definir as melhores opções estratégicas e de responder às preocupações dos cidadãos no domínio da exploração da energia atómica e das suas consequências a longo prazo.

2. Regras de participação no 6.º programa-quadro de IDT (*Euratom*)

2.1. O CESE tomou posição em 21 de Fevereiro de 2002