



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.7.2006
COM(2006) 386 final

2006/0131 (AVC)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa às Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão

{SEC(2006) 929}

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Uma Política de Coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações Estratégicas Comunitárias, 2007-2013

«A Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento, bem como a sua produtividade, e reforçar a coesão social, apostando sobretudo no conhecimento, na inovação e na valorização do capital humano.

Para atingir estes objectivos, a União deve mobilizar ainda mais todos os meios nacionais e comunitários adequados, designadamente a Política de Coesão, nas três dimensões – económica, social e ambiental – da Estratégia, a fim de explorar melhor as sinergias num contexto geral de desenvolvimento sustentável»¹.

1. INTRODUÇÃO

O quarto relatório sobre os progressos realizados em matéria de coesão² confirmou que o alargamento da União para 25 Estados-Membros, e mais tarde para 27 ou mais, constitui uma oportunidade única para reforçar simultaneamente a competitividade económica e a coesão interna na Europa. Embora o relatório reconheça que o alargamento representa uma acentuação das disparidades regionais na União Europeia, refere também que algumas das regiões mais pobres dos novos Estados-Membros apresentam algumas das taxas de crescimento mais elevadas.

Para atingir os objectivos definidos no Tratado³, em especial o objectivo de promover uma convergência económica real, as acções apoiadas pelos limitados recursos disponíveis a título da Política de Coesão devem concentrar-se na promoção do crescimento sustentável⁴, da competitividade e do emprego tal como previsto na Estratégia de Lisboa renovada.

É evidente ainda que a estabilidade macroeconómica e as reformas estruturais são uma condição prévia para o êxito da Política de Coesão, a par de muitas outras condições que favorecem o investimento (incluindo a realização efectiva do mercado único, as reformas administrativas, a boa governação, um clima favorável às empresas e a existência de uma mão-de-obra altamente qualificada)⁵.

Estas são ainda as ideias em que se baseia o novo quadro normativo para a reforma da Política de Coesão em 2007-2013.

Com efeito, o novo quadro procura introduzir melhorias em duas áreas principais. Em primeiro lugar, a dimensão estratégica da Política de Coesão é reforçada a fim de assegurar uma integração mais adequada das prioridades comunitárias nos programas de

¹ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Março de 2005.

² “A estratégia para o crescimento e o emprego e a reforma da política de coesão europeia - Quarto relatório sobre os progressos realizados em matéria de coesão”. COM(2006) 281 de 12.06.2006.

³ O artigo 158.º do Tratado estabelece que, a fim de reforçar a sua coesão económica e social, a Comunidade procurará reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.

⁴ Em sintonia com a estratégia de Göteborg, adoptada pelo Conselho Europeu em 2001 e actualizada pelo Conselho Europeu de Junho de 2006.

⁵ “A Economia Europeia: Revisão de 2004”. COM(2004) 723 de 26.10.2004.

desenvolvimento nacionais, regionais e locais. Em segundo lugar, são intensificados os esforços para garantir uma maior apropriação da Política de Coesão no terreno. Isto mesmo se reflecte nas medidas conducentes a um diálogo continuado no âmbito das parcerias entre a Comissão, os Estados-Membros, as regiões e as cidades e numa partilha mais clara e mais descentralizada das responsabilidades em domínios como a gestão e o controlo financeiros.

As Orientações Estratégicas Comunitárias constituem a base para a preparação das estratégias nacionais, ou dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais, e, numa segunda fase, para os programas operacionais individualmente considerados. Baseiam-se nos seguintes objectivos e princípios:

- A Política de Coesão transformou-se num instrumento principal a nível comunitário para levar a cabo a Estratégia de Lisboa em matéria de crescimento e emprego, tal como definida pelas orientações integradas para o crescimento e o emprego;
- O novo quadro para a Política de Coesão em 2007-2013 funda-se na concentração dos recursos financeiros nas regiões menos desenvolvidas e numa forte concentração temática dos novos programas na agenda em matéria de crescimento e emprego renovada;
- os instrumentos financeiros disponíveis no âmbito da Política de Coesão são os Fundos Estruturais (o FEDER e o FSE) e o Fundo de Coesão. Neste contexto, deve referir-se que, nas orientações que se seguem, não se procedeu intencionalmente a uma análise renovada por Fundo. A questão do instrumento adequado para cada rubrica é tratada na fase de programação e depende da natureza das despesas previstas (infra-estruturas, investimento produtivo, desenvolvimento dos recursos humanos, etc.);
- As orientações dizem respeito unicamente à parte dos investimentos nacionais e regionais co-financiados pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão,
- Devem ser articuladas com as propostas legislativas. Estas últimas definem o objectivo e o âmbito do apoio de cada fundo, enquanto as Orientações Estratégicas Comunitárias procuram identificar, dentro desse âmbito, os domínios em que a Política de Coesão pode contribuir da forma mais eficaz para a realização das prioridades comunitárias, em especial as definidas na Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego;
- No âmbito destas orientações, a governança é um elemento transversal que sustenta todas as acções no interesse de uma gestão melhor e mais eficiente dos programas da Política de Coesão e da melhoria da qualidade das decisões políticas.
- No novo quadro da Política de Coesão para 2007-2013, a dimensão territorial é igualmente vista como um elemento transversal que requer um seguimento particular do impacto dos programas para promover o equilíbrio do desenvolvimento sustentável e o aproveitamento das oportunidades nas cidades, áreas rurais e outras naturalmente desfavorecidas.

2. COESÃO, CRESCIMENTO E EMPREGO

2.1. A agenda de Lisboa renovada

Em 2005, a Comissão propôs uma nova Parceria para o Crescimento e o Emprego⁶ no âmbito do Conselho Europeu de Março de 2005. O Conselho confirmou os objectivos políticos estabelecidos pela Comissão e sublinhou a necessidade de relançar a Estratégia de Lisboa.

Este esforço renovado exige que «a União [mobilize] ainda mais todos os meios nacionais e comunitários adequados, designadamente a Política de Coesão»⁷. O Conselho concluiu ainda que era necessária uma maior apropriação dos objectivos de Lisboa no terreno, contando com a participação dos intervenientes regionais e locais e dos parceiros sociais. Este aspecto assume especial importância nos domínios em que uma maior proximidade é essencial, tais como a inovação e a economia baseada no conhecimento, o emprego, o capital humano, o espírito empresarial, o apoio às pequenas e médias empresas (PME) ou o acesso ao financiamento por capital de risco.

Para fomentar os progressos neste domínio, a agenda das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego foi desenvolvida para ajudar os Estados-Membros a elaborar os Programas Nacionais de Reforma (PNR)⁸. No âmbito do ciclo de governança para a Estratégia para o Crescimento e o Emprego, os Estados-Membros tiveram de apresentar os PNR em 2005, a que se seguiu a avaliação da Comissão destas estratégias nacionais no Relatório Intercalar Anual adoptado em Janeiro de 2006⁹.

O primeiro Relatório Intercalar Anual (RIA) apresentava várias recomendações pertinentes para a Política de Coesão. Em primeiro lugar, recomendava que os Estados-Membros garantissem que a coesão comunitária e o investimento no desenvolvimento rural convergissem para o apoio à Estratégia de Lisboa em geral. Por outras palavras, os objectivos da Política de Coesão deviam ser simplificados em sintonia com os PNR. Em particular, o RIA recomendou que, no contexto da próxima geração de programas da Política de Coesão, os novos Estados-Membros deviam ser encorajados a afectar recursos da Política de Coesão a medidas a favor dos objectivos de Lisboa, tal como acordado para a EU-15 pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2005.

Em segundo lugar, o RIA destacou a necessidade de enviar mais esforços reforçados no sentido de desenvolver mecanismos de coordenação entre os responsáveis pelos PNR e os que preparam os programas da Política de Coesão para 2007-2013. Esta ligação deve ser criada rapidamente porque o trabalho de elaboração dos programas se intensifica, como se pode ver pela adopção dos Quadros Estratégicos Nacionais de Referência. Em terceiro lugar, o RIA salientou que os Estados-Membros devem tomar em consideração o impacto macroeconómico das transferências dos recursos da Política de Coesão. Por fim, o RIA recomendou que as novas gerações de programas da Política de Coesão se centrem em quatro acções prioritárias: 1) investir mais em conhecimento e inovação; 2) despoletar o potencial empresarial; em particular das PME; 3) dar resposta à globalização e ao envelhecimento da população; e 4) avançar para uma política energética comunitária eficiente e integrada. O Conselho Europeu

⁶ Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - um novo começo para a Estratégia de Lisboa». COM(2005) 24 de 02.02.2005.

⁷ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Março de 2005.

⁸ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Março de 2005.

⁹ COM(2006) 30 de 25.1.2006

da Primavera de 2006 confirmou as recomendações do RIA e concluiu que os Estados-Membros devem ter em conta as prioridades dos seus PNR ao elaborar os seus Quadros Estratégicos Nacionais de Referência (QENR). Identificou ainda prioridades específicas no âmbito das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego no que se refere ao investimento no conhecimento e na inovação, e ao potencial das empresas, especialmente PME; emprego; e política energética.

2.2. A contribuição da Política de Coesão para o crescimento e o emprego

A Política de Coesão já contribuiu para a Estratégia de Lisboa. Foram efectuadas avaliações independentes que demonstram que esta política teve um impacto macroeconómico importante, em especial nas regiões menos desenvolvidas, com efeitos multiplicadores em toda a UE¹⁰. Ao mobilizar o potencial de crescimento que existe em todas as regiões, a Política de Coesão melhora o equilíbrio geográfico do desenvolvimento económico e aumenta a taxa potencial de crescimento no conjunto da União. Para que a UE possa atingir os objectivos definidos na Estratégia de Lisboa, todas as regiões têm um papel a desempenhar, em especial aquelas em que o potencial de aumento da produtividade e do emprego é mais elevado.

A Política de Coesão contribuiu igualmente para reforçar a integração económica e política, por exemplo, desenvolvendo as redes de infra-estruturas, melhorando o acesso aos serviços de interesse geral, aumentando as competências dos cidadãos europeus, melhorando a acessibilidade das regiões isoladas e promovendo a cooperação.

A Política de Coesão no futuro pode continuar a contribuir significativamente para as prioridades de Lisboa, com maior ênfase:

- **investindo nos sectores com elevado potencial de crescimento.** É possível obter uma rentabilidade elevada dos investimentos realizados nas regiões com potencial para recuperar rapidamente o atraso em relação ao resto da UE, mas em que as verbas nacionais poderão ser insuficientes para explorar todas as oportunidades disponíveis;
- **investindo nos motores de crescimento e de emprego.** A Política de Coesão centra-se nos investimentos em capital humano e físico que são fundamentais para aumentar o potencial de crescimento e de emprego, incluindo as infra-estruturas físicas e as infra-estruturas no domínio das TIC, a capacidade de investigação e de inovação, a educação e a formação e a adaptabilidade dos trabalhadores;
- **apoiando a execução de estratégias coerentes a médio e longo prazo.** A Política de Coesão é a única política que proporciona um quadro estável para os investimentos ao longo de sete anos;
- **desenvolvendo sinergias e complementaridades com outras políticas comunitárias.** A Política de Coesão funciona como uma potente alavanca para a execução das outras políticas comunitárias. Por exemplo, os projectos relativos às redes transeuropeias são financiados directamente pelo Fundo de Coesão nos países da coesão, o que permite obter ganhos substanciais em termos de acessibilidade ao resto da Europa. A Política de Coesão favorece claramente a conformidade com o acervo comunitário em matéria de ambiente e

¹⁰ Ver terceiro relatório sobre a coesão, página 149.

com os objectivos mais vastos do desenvolvimento sustentável. Também a política em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico e, em especial, as suas prioridades no que respeita às infra-estruturas de investigação e ao desenvolvimento dos recursos humanos neste domínio, bem como as políticas e as acções comunitárias em matéria de inovação e PME, beneficiam de apoio no âmbito da Política de Coesão;

- **mobilizando recursos adicionais.** As actividades co-financiadas pela Política de Coesão garantem um elevado grau de adicionalidade para os fundos da UE, nomeadamente graças à canalização de recursos para o investimento em sectores em que as despesas podem ter o maior impacto e maior valor acrescentado. Permitem mobilizar recursos nacionais adicionais, públicos e privados, utilizáveis em estratégias coerentes de desenvolvimento nacional e regional. Por cada euro gasto a nível da UE no âmbito da Política de Coesão são realizadas outras despesas, em média 0,9 euros nas regiões menos desenvolvidas (actual objectivo n.º 1) e 3 euros nas regiões em processo de reestruturação (actual objectivo n.º 2);
- **melhorando a governança.** O sistema único de execução dos programas de coesão favorece o reforço das capacidades institucionais no que respeita à concepção e execução das políticas; a divulgação de uma cultura de avaliação; acordos de parceria entre o sector público e o sector privado; a transparência; a cooperação regional e transfronteiras; e o intercâmbio das melhores práticas. Este sistema contribui igualmente para melhorar a governança a todos os níveis, graças ao reforço da responsabilidade e a uma melhor apropriação da Estratégia de Lisboa a nível infranacional e da utilização das sinergias entre os diferentes níveis de governança;
- **promovendo uma abordagem integrada da coesão territorial.** A Política de Coesão pode contribuir para criar comunidades sustentáveis, garantindo a abordagem das questões económicas, sociais e ambientais no âmbito de estratégias integradas de renovação, bem como a reabilitação e o desenvolvimento tanto nas zonas urbanas como nas zonas rurais;
- **aproximando a agenda de Lisboa dos cidadãos da UE.** A Política de Coesão permitiu que a agenda europeia se tornasse mais visível e compreensível para os cidadãos. O alinhamento das prioridades de Lisboa com a Política de Coesão aumentará a legitimidade da Estratégia para o Crescimento e o Emprego e envolverá os cidadãos mais estreitamente na prossecução dos seus objectivos.

A Política de Coesão deve manter uma abordagem equilibrada da prossecução dos objectivos de "crescimento" e "emprego" e contribuir para um desenvolvimento económico, social e sustentável também ele equilibrado. A secção seguinte apresenta os aspectos fundamentais do novo quadro para a Política de Coesão, em 2007-2013, à luz das diferentes contribuições para a agenda de Lisboa.

3. O QUADRO DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2007-2013

3.1. Concentração

Na presente secção, é abordado o novo quadro da Política de Coesão, tendo em conta a necessidade de uma concentração temática e geográfica. Dado que a concentração de recursos é igualmente importante neste processo, a questão da governança é também analisada.

O crescimento da produção económica depende essencialmente de dois factores: emprego e crescimento da produtividade. Estão intimamente interligados e devem ser simultaneamente estimulados para atingir o máximo impacto. A fim de, no âmbito dos programas de desenvolvimento nacionais e regionais, para o período de 2007-2013, promover uma via de desenvolvimento sustentável e reforçar a competitividade no contexto de uma economia baseada no conhecimento, é essencial concentrar os recursos nas infra-estruturas de base, no capital humano e na investigação e inovação, incluindo o acesso às tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e a sua utilização estratégica. Para o efeito, é necessário recorrer à utilização de activos corpóreos e incorpóreos.

O conjunto de políticas que um Estado-Membro ou uma região deve adoptar para obter uma combinação de investimentos que favoreçam o crescimento depende das suas características específicas, da estrutura da sua actividade económica e da natureza e importância das suas deficiências estruturais, bem como das suas potenciais vantagens comparativas. Esta combinação de políticas evoluirá inevitavelmente ao longo do tempo e implicará uma mudança no tipo de políticas e instrumentos utilizados. Cada Estado-Membro e região tem de encontrar a combinação de políticas adequada à sua própria via de desenvolvimento, tendo em conta as suas próprias condições económicas, sociais, ambientais, culturais e institucionais.

Todavia, embora a combinação de políticas possa variar em função do contexto, será assegurada uma concentração ao nível dos programas e projectos que incluirá em primeiro lugar os elementos que podem contribuir para a Estratégia para o Crescimento e o Emprego. Este será o princípio de base que a Comissão seguirá na negociação dos diferentes programas nacionais e regionais.

Afectação das despesas relativas à agenda de Lisboa

Ao acordar as perspectivas financeiras para 2007-2013, os Estados-Membros decidiram também que deviam reservar uma certa percentagem dos recursos para o investimento da próxima geração de programas em áreas directamente ligadas à agenda de crescimento e emprego, incluindo a lista específica de categorias de despesas afectadas. O conceito de "afecção" assim compreendido foi subsequentemente confirmado no projecto de regulamento. O projecto de regulamento estabelece objectivos de afectação correspondentes a 60% das despesas do Objectivo de Convergência e 75% das do Objectivo de Crescimento Regional e do emprego, aplicadas como média durante todo o período de programação e relativas a todos os países que eram Estados-Membros da União antes de 1 de Maio de 2004. Embora os objectivos de cada Estado-Membro tomem em consideração o ponto de partida com base em dados de 2000-2006, o objectivo final é que todos os Estados-Membros em causa atinjam essa média de afectação nesse período. Conquanto os novos Estados-Membros e os que se encontram em vias de adesão não sejam abrangidos por esta obrigatoriedade de estabelecer médias de afectação, também são encorajados a estabelecer objectivos e a aumentar os esforços a envidar relativamente à situação de base em 2000-2006. Os objectivos de afectação serão aplicados de maneira flexível, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada país e as prioridades identificadas nos PNR.

A definição de um calendário é igualmente importante para a Política de Coesão dos Estados-Membros na qual as transferências da União assumem uma dimensão macroeconómica. A curto prazo, estas transferências poderão exercer pressão inflacionária em alguns sectores, por exemplo no sector da construção, bem como sobre a balança de transacções correntes (devido às importações de bens de equipamento, etc.) pelo que os orçamentos nacionais terão que ter em conta montantes significativos para o co-financiamento das transferências da UE. Por

consequente, é importante que os Estados-Membros e as regiões organizem os seus programas de investimento de modo a eliminar os problemas de estrangulamento verificados a nível da oferta e aumentem a produtividade a fim de compensar as pressões da procura sobre a economia nominal.

Devem igualmente ser tidas em conta outras prioridades das políticas comunitárias, em primeiro lugar porque podem contribuir para o crescimento e o emprego no âmbito dos programas de coesão e, em segundo lugar, porque podem promover no terreno sinergias com outras políticas da UE.

3.2. Convergência

Para as regiões e os Estados-Membros elegíveis para apoio no âmbito da Política de Coesão a título do novo objectivo da convergência, o objectivo fundamental será estimular o potencial de crescimento a fim de manter e atingir taxas de crescimento elevadas. Este objectivo deve ser analisado à luz do aumento sem precedentes das disparidades na União alargada e dos esforços a longo prazo que serão necessários para as reduzir.

As estratégias para 2007-2013 devem centrar-se nos investimentos e nos serviços colectivos necessários para aumentar a competitividade a longo prazo e a criação de emprego e para assegurar o desenvolvimento sustentável. Será igualmente necessário criar, modernizar e desenvolver serviços de base e infra-estruturas que permitam a abertura das economias regionais e locais, bem como definir um enquadramento efectivo de apoio às empresas e explorar as oportunidades proporcionadas pelo mercado único. São ainda necessários esforços consideráveis para aumentar os investimentos em capital humano; promover o acesso ao emprego; reforçar a inclusão social; e introduzir e executar reformas nos sistemas de educação e formação.

A par dos esforços no domínio das infra-estruturas de base, são necessárias acções para modernizar e reestruturar a capacidade de produção das regiões, através da prestação de serviços às empresas, em especial às PME; Melhorar o acesso ao financiamento; Promover a IDT e a inovação; Desenvolver os recursos humanos; Criar condições para a penetração, divulgação e adopção das TIC.

O reforço das capacidades institucionais e da ordem institucional é essencial para a concepção e a execução de políticas eficazes.

3.3. Competitividade regional e emprego

A necessidade de concentração num número limitado de prioridades essenciais, em especial nos domínios da investigação, da inovação, da acessibilidade e da criação de emprego, é fundamental para concretizar este objectivo e para assegurar a melhor utilização possível de recursos financeiros limitados. O investimento em capital humano pode desempenhar um papel importante para garantir uma adaptação adequada dos recursos humanos necessária na sequência de alterações e reestruturações económicas.

A finalidade do novo Objectivo de Competitividade Regional e de Emprego é **antecipar e promover as alterações económicas**, reforçando a competitividade e a atractividade das regiões e das cidades da UE através de investimentos nos domínios da economia baseada no conhecimento, do espírito empresarial, da investigação, da cooperação entre as universidades e as empresas e da inovação; melhorando o acesso às infra-estruturas de transportes e de

telecomunicações, à energia e à saúde; a protecção do ambiente e a prevenção dos riscos; promovendo a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; reforçando a participação no mercado de trabalho; e fomentando a inclusão social e as comunidades sustentáveis.

São várias as necessidades que têm que ser tidas em conta. Há diferentes tipos de **regiões industriais**. Muitas delas caracterizam-se pela presença de grandes empresas da indústria transformadora, por fortes densidades populacionais e por elevadas taxas de crescimento económico, enquanto outras combinam um sector industrial moderno, constituído essencialmente por PME, com um sector de serviços que conhece um crescimento relativamente rápido. Porém, nos dois tipos de regiões podem existir zonas urbanas deterioradas com bolsas de pobreza que têm raízes profundas, problemas de congestionamento, de pressão ambiental e de saúde e é necessário dar resposta aos desafios da globalização e facilitar a adaptação às rápidas alterações económicas. No outro extremo, muitas regiões industriais só agora começam a adaptar-se à mudança, não tendo ainda as novas actividades compensado suficientemente uma base industrial obsoleta.

Entretanto, nas zonas caracterizadas por uma **baixa densidade populacional**, o motor do desenvolvimento económico são frequentemente as pequenas empresas que, por sua vez, também enfrentam problemas semelhantes. A baixa densidade populacional dificulta a capacidade de dar resposta a estes problemas, pelo que a situação socioeconómica se manteve inalterada na última década.

Também nas **zonas rurais** existem situações económicas muito díspares. Algumas dispõem de boas ligações aos centros urbanos e, embora a agricultura continue a desempenhar um papel significativo, registam uma crescente diversificação económica e um crescimento das actividades no sector dos serviços, por exemplo o turismo. Outras zonas rurais, mais isoladas, vêem-se confrontadas com o problema da forte dispersão e do envelhecimento da população, infra-estruturas técnicas e sociais deficientes, serviços inadequados e ligações insuficientes ao resto da economia.

O repto lançado à nova geração de programas regionais para a competitividade e o emprego consiste em abordar esta diversidade de problemas e ajudar as regiões a reestruturarem-se e a lançarem novas actividades em conformidade com a agenda de Lisboa renovada.

Se o território em questão for igualmente abrangido pelo Fundo de Coesão, os Estados-Membros devem envidar todos os esforços para procurar assegurar que os projectos apoiados contribuam para a Agenda do Crescimento e do Emprego.

3.4. Cooperação territorial europeia

A finalidade do novo objectivo em matéria de cooperação consiste em promover uma **maior integração** do território da União em todas as suas dimensões. Desse modo, a Política de Coesão apoia o **desenvolvimento equilibrado e sustentável** do território da União ao nível das suas macrorregiões e reduz os «efeitos de barreira» através da cooperação transfronteiras, transnacional e inter-regional e do intercâmbio das melhores práticas.

Estas acções baseiam-se em estratégias comuns de desenvolvimento dos territórios em causa (nacionais, regionais e locais) e na criação de redes dos principais interessados. Enquanto tal, possuem um valor acrescentado europeu evidente que ainda é mais significativo numa União alargada e mais diversificada.

3.5. Governança

Em anos recentes, o contexto da Política de Coesão alterou-se à luz dos novos desafios trazidos pela globalização. Actualmente, é claro que numa economia aberta e globalizada, a resolução dos problemas da Agenda para o Crescimento e o Emprego devem enraizar-se nas estratégias regionais e mesmo locais para o desenvolvimento. Com efeito, este é o nível a que a maior parte das redes empresariais se formam e se estabelecem relações com os centros de aprendizagem e tecnologia e onde os conhecimentos especializados e a experiência locais melhor podem ser aproveitados. Além disso, as autoridades locais regionais e outras partes interessadas detêm variadas competências regulamentares e financeiras que intervêm na implementação de políticas públicas cuja realização contribui para o cumprimento da Estratégia para o Crescimento e o Emprego.

No contexto da Política de Coesão, a questão da governança assume diferentes dimensões.

A primeira diz respeito a uma série de características das organizações públicas relativas ao **desempenho e ao sucesso das políticas públicas**. No que respeita aos países e regiões, em especial os que são elegíveis a título do objectivo da convergência, a qualidade e a eficiência do sector público são essenciais para apoiar as reformas e a boa governança, em especial a nível da economia, do emprego, dos serviços sociais, da educação, do ambiente e da justiça. Daí resultará não só uma melhor execução da Política de Coesão da UE, mas igualmente um melhor desempenho económico em geral.

O reforço das capacidades institucionais e da governança, quando se considerem inadequadas, deve constituir uma prioridade fundamental para as regiões menos desenvolvidas. A competitividade económica, bem como uma sociedade civil mais forte, dependem não só de redes de infra-estruturas eficazes, mas igualmente de uma aplicação não discriminatória, previsível e transparente da lei; da atribuição e aplicação de direitos de propriedade negociáveis, incluindo os direitos de propriedade intelectual; de um sistema de contratos públicos transparente; e de uma administração que minimize a carga administrativa sobre os agentes económicos.

Por conseguinte, aquando da elaboração das suas estratégias nacionais, os Estados-Membros devem apurar sistematicamente até que ponto uma administração pública mais eficiente, responsável e transparente pode contribuir para elevar os níveis de produtividade. Por conseguinte, os Fundos Estruturais devem apoiar a criação de capacidades das administrações públicas a nível nacional, regional e local, a fim de melhorar o enquadramento administrativo da actividade económica, a concepção e a execução adequadas das políticas (inclusive no plano legislativo), a avaliação e a análise do impacto das políticas propostas e uma análise periódica dos mecanismos de execução.

A segunda dimensão refere-se às medidas e acções que são especificamente necessárias para melhorar a capacidade dos Estados-Membros em matéria de **gestão e execução da Política de Coesão**. Uma gestão adequada e eficaz dos Fundos exige estruturas adequadas, eficazes e transparentes nas administrações centrais, regionais e locais que permitam desempenhar tarefas relativas à execução dos Fundos, tais como a celebração de contratos públicos, o controlo financeiro, o acompanhamento, a avaliação e a prevenção e a luta contra a fraude e a corrupção. A utilização eficaz dos Fundos depende igualmente da capacidade dos titulares dos projectos para desenvolver e executar projectos de elevada qualidade. Quando os recursos são utilizados de modo eficaz e transparente, a sua própria visibilidade constitui um incentivo para os empresários privados e para os parceiros sociais e cria um ambiente propício às

decisões de investimento. Por conseguinte, são necessárias acções neste domínio e essas acções devem beneficiar de assistência técnica.

Um factor conexo e extremamente importante que determina a eficácia da Política de Coesão é a qualidade da **parceria** entre todos os interessados, inclusive a nível regional e local, para a elaboração e a execução dos programas. As estratégias concebidas a nível local e regional também devem constituir parte integrante do esforço para promover o crescimento e o emprego. O papel das PME, a necessidade de responder às necessidades locais de conhecimento, a importância dos (agrupamentos de empresas) *clusters*, a necessidade de centros locais de inovação são tão importantes que em muitos casos as estratégias também têm que ser construídas a partir da base, ao nível regional e local. Além disso, isto aplica-se não só à agenda económica, mas também ao esforço mais amplo junto da opinião pública no sentido de envolver as pessoas que, graças às parcerias e aos acordos de governança a vários níveis em que se move a gestão da Política de Coesão, podem ser directamente envolvidas na estratégia da União para o crescimento e o emprego. Uma parceria sólida entre a Comissão e as autoridades nos Estados-Membros é uma condição básica para a definição de uma estratégia de coesão que responda às prioridades comunitárias no cenário nacional e regional e para a sua implementação pelo programa operacional.

A criação de projectos inovadores com base em parcerias, o incentivo à participação da sociedade civil na formulação e na execução das políticas públicas, bem como a melhoria da interacção entre as comunidades e dentro de cada uma delas podem contribuir para gerar o capital humano e social que conduz ao emprego sustentável, ao crescimento, à competitividade e à coesão social. Neste contexto, é importante que os principais interessados a nível nacional, regional e local, apoiem o programa de reformas com vista a uma **verdadeira concentração** dos recursos na promoção do crescimento e do emprego e na criação das redes de parceria necessárias para o efeito. As parcerias, os pactos e as iniciativas baseadas em redes constituídas pelas partes interessadas pertinentes, como os parceiros sociais e as ONG, também têm um papel fundamental a desempenhar no domínio do emprego e da inserção no mercado de trabalho.

As regiões são incentivadas a elaborar estratégias regionais de desenvolvimento sustentável, chegando-se a um consenso quanto aos objectivos a atingir através de um diálogo periódico e sistemático com os principais interessados. Estas parcerias são necessárias na gestão da complexidade que caracteriza este problema e são essenciais para a elaboração e a implementação das estratégias de desenvolvimento. Pressupõem a consulta e participação das partes interessadas, como as autoridades competentes, os parceiros económicos e sociais, e os representantes da sociedade civil, incluindo as ONG. As parcerias constituem a base de mobilização dos melhores conhecimentos especializados e das experiências locais, conferindo abertura e transparência à preparação e implementação dos programas. Estes são factores particularmente importantes para a melhoria do conhecimento e da inovação e deveriam inspirar-se nos métodos desenvolvidos no passado no âmbito das estratégias regionais de inovação e dos programas regionais de acções inovadoras.

Parcerias entre o sector público e o sector privado

As parcerias entre o sector público e o sector privado (PPP) podem revelar-se um método adequado para financiar os investimentos quando existe uma margem significativa para a participação do sector privado, especialmente nos sectores em que não é viável ou adequado excluir o sector público nem contar exclusivamente com o mercado. Para além de funcionar como alavanca financeira, a parceria entre o sector público e o sector privado a nível dos

projectos melhora igualmente a qualidade da execução e a gestão subsequente dos mesmos. Por conseguinte, os Estados-Membros são incentivados a optar por este tipo de parcerias sempre que possível. Os principais benefícios dos regimes de PPP são os seguintes:

- o sector público consegue acesso a uma série de competências do sector privado que lhe deverão permitir prestar um serviço mais eficiente e rentável;
- o sector privado assume uma série de riscos que, no âmbito de um sistema de contratos públicos tradicional, seriam suportados pelo sector público;
- é possível obter uma maior eficácia nos casos em que uma única parte é responsável pela concepção, construção, gestão e financiamento no âmbito de uma abordagem integrada;

Ao ponderar a possibilidade de lançar um determinado projecto no âmbito de uma PPP, é importante que estejam reunidas certas condições antes da adjudicação dos contratos de fornecimento ou de prestação de serviços, nomeadamente a existência de um enquadramento jurídico adequado.

Os sistemas de PPP funcionam melhor quando os governos nacionais assumem um compromisso político claro de promover a participação do sector privado em projectos do sector público. As PPP exigem enquadramentos claros e específicos nos diferentes domínios políticos; estes variarão, por exemplo, em função do nível de recuperação dos custos através dos encargos de utilização e da importância dos objectivos sociais existem diferentes opções políticas tendentes a fomentar a capacidade de concorrência destas parcerias sem limitar indevidamente a flexibilidade necessária à concepção de projectos frequentemente inovadores e complexos¹¹.

A UE apoiará estas PPP financiando-as através dos Fundos Estruturais e dos Fundos de Coesão, sempre que os projectos satisfaçam todos os critérios necessários. Para os projectos de maior envergadura, a Comissão incentivará os Estados-Membros a incluir uma avaliação da pertinência de recorrer a uma PPP. Prevê-se que as orientações para a preparação destas parcerias possam ser facultadas pelo auxílio técnico desenvolvido em cooperação com o BEI e o BERD (iniciativa JASPERS). O BEI e o FEI poderiam dar um valioso contributo neste sentido.

4. ORIENTAÇÕES PARA A POLÍTICA DE COESÃO, 2007-2013

Tendo em conta o que precede, bem como a Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego, os programas co-financiados a título da Política de Coesão devem procurar canalizar os recursos para as três seguintes prioridades¹²:

- reforçar a **atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades**, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente;

¹¹ “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões”. COM(2005) 569 final, 5.11.2005.

¹² Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - um novo começo para a Estratégia de Lisboa». COM(2005) 24 de 02.02.2005.

- incentivar a **inovação, o espírito empresarial** e o crescimento da **economia baseada no conhecimento**, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; bem como
- criar **mais e melhor emprego**, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

Nas secções seguintes, são analisados os aspectos fundamentais de cada um destes domínios e propostas orientações específicas. Naturalmente, nem todas estas orientações mais pormenorizadas serão relevantes para todas as regiões. A combinação de investimentos mais adequada depende, em última instância, da análise dos pontos fortes e fracos de cada Estado-Membro e região e das circunstâncias específicas nacionais e regionais. **As Orientações representam um quadro único que os Estados-Membros e as regiões deverão utilizar aquando da elaboração dos programas nacionais, regionais e locais, especialmente para avaliar o seu contributo para os objectivos da União em termos de coesão, crescimento e emprego.** São uma condição necessária, mas não suficiente, para atingir o nível adequado de concentração nas prioridades essenciais para cada Estado-Membro e região em conformidade com a Agenda de Lisboa renovada. Ao incorporar a agenda de Lisboa nos novos programas, devem ter-se em atenção os seguintes princípios:

Em primeiro lugar, a par do relançamento da Estratégia de Lisboa, a Política de Coesão deve concentrar-se em maior medida no **conhecimento, na investigação e inovação e no capital humano**. Por isso, o esforço financeiro global de apoio a esses domínios de intervenção deve aumentar significativamente, como previsto pelas novas medidas de afectação. Além disso, os Estados-Membros e as regiões devem inspirar-se nas melhoras práticas sempre que estas tenham resultados positivos visíveis em termos de crescimento e de emprego.

Em segundo lugar, os Estados-Membros e as regiões devem ter por objectivo o **desenvolvimento sustentável** e desencadear sinergias entre as dimensões económica, social e ambiental. A Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego e os Programas Nacionais de Reforma destacam a importância deste último factor no crescimento, na competitividade e no emprego. A protecção ambiental tem que ser tida em conta na preparação de programas e projectos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável.

Em terceiro lugar, os Estados-Membros e as regiões devem perseguir o objectivo da **igualdade entre homens e mulheres** em todas as fases da elaboração e da execução dos programas e dos projectos. Isto pode ser realizado através de acções específicas destinadas a promover a igualdade, tendo devidamente em conta o modo como outros projectos e a gestão dos fundos podem afectar os homens e as mulheres.

Em quarto lugar, os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para prevenir as discriminações por razões de género, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual durante as várias fases de implementação dos fundos. Em particular, a acessibilidade das pessoas com deficiência é um dos critérios a respeitar na definição de operações co-financiadas pelos fundos e a ter em conta durante as várias fases de implementação.

4.1. ORIENTAÇÃO: tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar

Uma das condições prévias para o crescimento e o emprego é assegurar que as empresas disponham das infra-estruturas necessárias (por exemplo, transportes, ambiente e energia). A existência de infra-estruturas modernas e seguras constitui um factor importante para os resultados de muitas empresas, influenciando a capacidade de atracção económica e social das regiões e das cidades. O investimento em infra-estruturas nas regiões menos desenvolvidas, especialmente nos novos Estados-Membros, fomentará o crescimento, reforçando desse modo a convergência com o resto da União e melhorando a qualidade de vida. Os recursos não devem provir exclusivamente de subvenções, mas também, se possível, do sector privado e de empréstimos como os do Banco Europeu do Investimento (BEI). No próximo período, as autoridades dos Estados-Membros poderão recorrer mais frequentemente às competências desta instituição financeira para a elaboração de projectos adequados aos financiamentos europeus, ao abrigo da iniciativa, JASPERS.

JASPERS: Uma nova parceria de assistência técnica

A iniciativa JASPERS, (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), é uma nova parceria de assistência técnica entre a Comissão, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). É uma iniciativa à disposição dos Estados-Membros destinada a auxiliar a preparação de grandes projectos candidatos à ajuda e ao apoio do Fundo de Coesão e do BERD. Inspira-se na experiência adquirida pelo BEI e pelo BERD na preparação de grandes projectos e noutras áreas igualmente importantes como o desenvolvimento de PPP. Os esforços conjuntos das três instituições tende a garantir a implementação bem sucedida Política de Coesão nos programas de 2007-2013, para tal aumentando consideravelmente os recursos disponibilizados para preparação dos projectos. A ajuda técnica será proposta a partir das primeiras fases do ciclo de desenvolvimento dos projectos. A JASPERS faculta ajuda global em todas as fases do ciclo, desde a sua identificação inicial até à apresentação para aprovação final da Comissão.

4.1.1. Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes

Pode dizer-se que a existência de infra-estruturas de transportes eficientes, flexíveis, seguras e não-poluentes, constitui uma condição prévia para o desenvolvimento económico, dado que fomenta a produtividade e, por conseguinte, aumenta as perspectivas de desenvolvimento das regiões em causa, facilitando a circulação das pessoas e das mercadorias. As redes de transportes promovem as oportunidades comerciais, reforçando simultaneamente a eficiência. Além disso, o desenvolvimento de infra-estruturas de transportes à escala europeia (nomeadamente as partes pertinentes dos trinta projectos prioritários das redes transeuropeias de transportes), sobretudo dos projectos transfronteiras, é essencial para uma maior integração dos mercados nacionais, em especial no contexto de uma União alargada.

Os investimentos em infra-estruturas devem ser adaptados às necessidades específicas e ao nível de desenvolvimento económico das regiões e dos países interessados. Estas necessidades são geralmente maiores nas regiões da Convergência e nos países abrangidos pelo Fundo de Coesão. Regra geral, à semelhança de outros investimentos, os investimentos em infra-estruturas caracterizam-se por uma menor rendibilidade caso seja ultrapassado um certo limiar de financiamento. O seu retorno é elevado quando as infra-estruturas escasseiam e as redes de base não foram concluídas, mas é susceptível de diminuir após ser atingido um certo nível.

Por conseguinte, devem ser tidos em conta o nível de desenvolvimento económico regional e a existência de importantes financiamentos destinados às infra-estruturas. Nas regiões e nos países menos desenvolvidos, as ligações internacionais e interregionais podem proporcionar melhores resultados a longo prazo, sob a forma de uma maior competitividade das empresas, e facilitar a mobilidade dos trabalhadores. Por outro lado, no tocante às regiões com uma base económica limitada e fragmentada e caracterizadas por cidades de pequenas dimensões, poderá ser mais adequada a construção de uma infra-estrutura de transportes regional. Nas regiões com redes de transportes desadequadas, deve ser disponibilizado financiamento para construir ligações rodoviárias economicamente vitais. Os desafios de mobilidade e acessibilidade nas zonas urbanas deviam igualmente ser enfrentados, com apoio a sistemas de gestão integrada e soluções de transportes não poluentes.

A fim de otimizar os benefícios decorrentes dos investimentos no sector dos transportes, a assistência facultada a título dos Fundos deve basear-se em determinados princípios.

Em primeiro lugar, devem ser utilizados critérios objectivos para determinar o nível e a natureza dos investimentos que serão efectuados em infra-estruturas. Por exemplo, as taxas de retorno potenciais devem ser avaliadas tendo em conta o nível de desenvolvimento económico e a natureza das actividades económicas das regiões em causa, a densidade e a qualidade das infra-estruturas existentes ou o grau de congestionamento. Na determinação dos benefícios sociais desses investimentos, também devem ser devidamente tidas em conta as repercussões ambientais e sociais dos projectos de infra-estruturas previstos.

Em segundo lugar, o princípio da sustentabilidade ambiental deve ser respeitado o mais possível, em conformidade com o Livro Branco¹³. Deve continuar-se o esforço no sentido de encontrar soluções alternativas mais “verdes”. Contudo, o desempenho ambiental e geral de cada modo de transporte deveria ser globalmente otimizado, em particular quanto à utilização de infra-estruturas intermodais e intramodais¹⁴.

Em terceiro lugar, nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência e nos países do Fundo de Coesão, deve ser privilegiada a modernização do sistema ferroviário, seleccionando cuidadosamente os troços prioritários e garantindo a sua interoperabilidade no âmbito do Sistema Europeu de Controlo do Tráfego Ferroviário (ERTMS-European Rail Traffic Management System).

Em quarto lugar, os investimentos nas infra-estruturas de transportes devem ser acompanhados de uma gestão adequada do tráfego e de uma especial atenção para as questões de segurança, em conformidade com as normas nacionais e comunitárias. As estratégias nacionais ou regionais devem ter em conta a necessidade de atingir uma repartição modal equilibrada (e não poluente), a fim de satisfazer tanto as necessidades económicas como as necessidades ambientais. As estratégias devem incluir, por exemplo, sistemas inteligentes de transporte, plataformas multimodais e, em especial, a tecnologia utilizada nos sistemas ERTMS anteriormente mencionada no programa de investigação ATM para o Céu Único Europeu (para um sistema de gestão do tráfego aéreo mais homogéneo na Europa).

¹³ «A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções”. COM(2001) 370.

¹⁴ "Manter a Europa em Movimento. Mobilidade sustentável para o continente europeu". COM(2006) 314 de 22.06.2006.

Tendo em conta os princípios acima referidos, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- Os Estados-Membros e as regiões elegíveis para financiamento no âmbito do Objectivo da Convergência¹⁵ ou do Fundo de Coesão, devem dar prioridade aos 30 projectos de interesse europeu que digam respeito ao respectivo território. Neste grupo de projectos, as ligações transfronteiras merecem uma atenção especial. Os Estados-Membros devem recorrer aos coordenadores como meio de encurtar o período de tempo entre a programação da rede e a sua construção efectiva. Deve ser concedido apoio a outros projectos RTE e ligações estratégicas de transportes quando tal se justifique de forma evidente como contributo para o crescimento e a competitividade.
- no contexto de uma estratégia regional integrada dos transportes e das telecomunicações que abranja as zonas urbanas e rurais, serão igualmente importantes os investimentos complementares nas **ligações secundárias**, a fim de assegurar que as regiões beneficiam das oportunidades criadas pelas redes principais;
- o apoio às **infra-estruturas ferroviárias** deverá procurar garantir uma melhor acessibilidade. As tarifas ferroviárias devem facilitar o acesso aos operadores independentes. Reforçar a criação de uma rede interoperacional em toda a EU. A conformidade e as aplicações da interoperabilidade e a utilização do sistema ERTMS no comboio e na via férrea devem fazer parte de todos os projectos financiados;
- A promoção de **redes de transportes sustentáveis** do ponto de vista ambiental, particularmente nas zonas urbanas. Isto inclui instalações de transportes públicos (tais como infra-estruturas de estacionamento para os trabalhadores pendulares), planos de mobilidade, rotundas destinadas a reforçar a segurança nos cruzamentos e vias de tráfego não motorizado (pistas para velocípedes, percursos pedonais). São igualmente contempladas as medidas que prevêm a acessibilidade aos serviços de transportes públicos para determinados grupos (idosos, pessoas com deficiência), bem como redes de distribuição de combustíveis alternativos; As vias navegáveis interiores também podem contribuir para a sustentabilidade das redes.
- a fim de garantir a máxima eficiência das infra-estruturas de transportes para a promoção do desenvolvimento regional, devem ser melhoradas as **conexões** dos territórios sem litoral, insulares ou ultraperiféricos, à rede transeuropeia (TEN-T). A este respeito, o desenvolvimento de ligações secundárias, com especial ênfase para o transporte intermodal e o transporte sustentável será uma ajuda. Nomeadamente, deve ser efectuada a ligação dos portos e aeroportos ao interior.
- Deve ser prestada uma maior atenção ao desenvolvimento das «**auto-estradas do mar**» e ao transporte marítimo de curta distância como alternativa viável ao transporte rodoviário e ferroviário de longo curso.

Nos casos em que os Estados-Membros beneficiam simultaneamente de ajuda do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais, os programas devem fazer uma distinção entre os tipos de acções financiadas por cada um dos Fundos. No caso das redes transeuropeias de transportes, o apoio está essencialmente a cargo do Fundo de Coesão.

¹⁵ JO L 167 de 30.04.2004, p. 1.

Por seu lado, os Fundos Estruturais devem centrar-se, em geral, no desenvolvimento das infra-estruturas ligadas às medidas de incentivo ao crescimento económico (tais como o desenvolvimento do turismo, a melhoria das zonas industriais para as tornar mais atractivas, etc.). No que respeita às infra-estruturas rodoviárias, os investimentos devem igualmente estar ao serviço do objectivo geral da segurança rodoviária.

O co-financiamento do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais deve completar as subvenções das redes transeuropeias e evitar, assim, a duplicação de ajuda comunitária. Cada Estado-Membro deverá determinar antecipadamente o instrumento mais adequado aos projectos previstos. O financiamento da Política de Coesão pode ser combinado com a garantia de empréstimo que faz parte dos instrumentos RTE.

4.1.2. Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento

O contributo dos investimentos ambientais para a economia pode assumir três formas: assegurar a sustentabilidade, a longo prazo, do crescimento económico, diminuir os custos ambientais externos para a economia (por exemplo, custos com a saúde, custos da despoluição ou recuperação dos danos) e estimular a inovação e a criação de emprego. Os futuros programas de coesão devem procurar reforçar as eventuais sinergias entre a protecção do ambiente e o crescimento. Neste contexto, devem ser prioritárias a prestação de serviços ambientais (abastecimento em água potável, tratamento dos resíduos e das águas residuais), a gestão dos recursos naturais e da biodiversidade, a descontaminação das terras com vista à sua preparação para novas actividades económicas e a protecção contra determinados riscos ambientais.

A fim de otimizar os benefícios económicos e minimizar os custos, deve ser dada prioridade à resolução dos problemas de poluição do ambiente na sua origem. No sector da gestão dos resíduos, isto implica uma atenção acrescida à prevenção da produção de resíduos, à reciclagem e biodegradação de resíduos que são soluções rentáveis e criadoras de emprego.

As estratégias de desenvolvimento devem basear-se numa avaliação prévia das necessidades e dos problemas específicos das regiões, sempre que possível através da utilização dos indicadores adequados. Devem ser envidados esforços para promover a internalização dos custos ambientais externos, apoiando a criação e o desenvolvimento de instrumentos de mercado (ver, por exemplo, os instrumentos propostos pelo plano de acção das tecnologias ambientais). Neste contexto, chama-se a atenção para a iniciativa Monitorização Global do Ambiente e da Segurança que permitirá obter, a partir de 2008, informação actualizada em toda a Europa sobre a cobertura/utilização dos solos e características oceânicas, além de mapas pontuais sobre desastres e acidentes.

Assim, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- suprir as necessidades significativas de investimentos em **infra-estruturas**, em especial nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência, nomeadamente nos novos Estados-Membros, a fim de cumprir a legislação em matéria de ambiente nos sectores da água, dos resíduos, do ar, da protecção da natureza e das espécies e da biodiversidade;
- Assegurar **condições atractivas para as empresas e para o seu pessoal altamente qualificado**. Isto pode ser conseguido promovendo um ordenamento do território que reduza a expansão descontrolada das zonas urbanas e a reabilitação do ambiente físico, incluindo o desenvolvimento do património natural e cultural. Os investimentos neste

sector devem estar claramente ligados ao desenvolvimento de empresas inovadoras e criadoras de emprego nos locais em questão;

- Promover, para além dos investimentos nas fontes de energia sustentáveis e nos transportes, os investimentos que contribuam para honrar os compromissos assumidos pela UE no âmbito do **Protocolo de Quioto**;
- adoptar medidas de **prevenção dos riscos** através de uma melhor gestão dos recursos naturais, de uma investigação mais específica e de uma melhor utilização das TIC, bem como de políticas mais inovadoras de gestão pública incluindo, por exemplo, a monitorização preventiva.

Nos casos em que os Estados-Membros beneficiam de ajuda do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais, os programas devem fazer uma distinção clara entre os tipos de acções financiadas respectivamente por cada um dos Fundos.

4.1.3. Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa

Uma prioridade relacionada com o acima exposto é a necessidade de reduzir a dependência em relação às fontes de energia tradicionais através da melhoria do rendimento energético e das fontes de energia renováveis. Os investimentos nestes domínios contribuem para garantir a segurança do abastecimento energético com vista ao crescimento a longo prazo, funcionando simultaneamente como fonte de inovação e oferecendo oportunidades de exportação, sendo rentáveis especialmente se os preços da energia permanecerem elevados.

São igualmente necessários os investimentos nas fontes de energia tradicionais, por forma a garantir a segurança do abastecimento. Nos casos em que o mercado não funciona e em que a liberalização do mercado não seja prejudicada, os Fundos devem sobretudo concentrar-se na realização das interconexões, especialmente na conclusão das redes transeuropeias, na melhoria das redes de electricidade e na realização e melhoria das redes de transportes e de distribuição de gás, incluindo às regiões insulares e ultraperiféricas, se necessário.

Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- apoiar os projectos destinados a melhorar o **rendimento energético**, por exemplo nos edifícios, e a divulgar modelos de desenvolvimento de baixa intensidade energética;
- apoiar o desenvolvimento e a **utilização de tecnologias renováveis e alternativas** (eólica, solar, biomassa), incluindo para aquecimento e climatização que podem conferir à UE uma vantagem comparativa e reforçar desse modo a sua posição competitiva. Tais investimentos contribuem igualmente para o objectivo de Lisboa de assegurar que, até 2010, 21% da electricidade seja gerada por fontes renováveis;
- no que respeita às fontes de energia tradicionais, concentrar os investimentos no desenvolvimento das **redes**, quando o mercado não funcionar. Os referidos instrumentos dizem essencialmente respeito às regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência.

4.2. ORIENTAÇÃO: melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento

Os objectivos de crescimento e criação de emprego da União exigirão uma reorientação estrutural da economia para as actividades baseadas no conhecimento. Para tal, deverão ser lançadas acções em várias frentes a fim de: melhorar os baixos níveis de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), em especial no sector privado; promover a inovação através de novos e melhores produtos, processos e serviços capazes de resistir à concorrência internacional; reforçar as capacidades regionais e locais para gerar e absorver novas tecnologias (em especial as TIC); e dar um maior apoio à assunção de riscos.

A percentagem do PIB destinada às despesas em IDT tem vindo a aumentar, mas apenas marginalmente, atingindo apenas 1,9% do PIB, ficando, pois, muito aquém do objectivo de Lisboa (3%)¹⁶. Estima-se que um aumento de 1,9% para 3% da parte do PIB destinada às despesas em IDT (a fim de alcançar o objectivo de Lisboa até 2010) se traduziria num aumento de 1,7% do nível do PIB até 2010¹⁷. Ao mesmo tempo que se verifica essa quebra significativa do investimento em IDT por parte das empresas, há também sinais de que os investimentos públicos neste sector estão sob pressão. A disparidade em matéria de IDT e de inovação em cada país e entre os vários países, em especial no que respeita às despesas em IDT suportadas pelas empresas, é muito maior do que a disparidade em termos de rendimento. Embora tenham sido lançadas iniciativas nacionais em conjugação com iniciativas comunitárias, as instituições públicas e privadas deste sector devem empreender outras acções por forma a satisfazer as necessidades das empresas em matéria de IDT. O atraso da Europa em matéria de inovação está a aumentar: o Painel Europeu da Inovação demonstra que, em ¹⁸ nove de onze indicadores de inovação, a Europa apresenta um atraso em relação aos EUA. Também *dentro* da Europa, subsiste um atraso em matéria de inovação, dado que a maioria das vezes a União não consegue transformar o desenvolvimento tecnológico em produtos e processos comerciais. A Política de Coesão pode contribuir para resolver os principais problemas subjacentes ao mau desempenho da Europa em matéria de inovação, incluindo a ineficácia dos sistemas neste domínio, a falta de dinamismo empresarial e a lentidão na adopção das TIC por parte das empresas.

Neste contexto, devem ser reforçadas as capacidades nacionais e regionais de IDT, a fim de apoiar os investimentos nas infra-estruturas das TIC e de divulgar a tecnologia e o conhecimento através de mecanismos adequados de transferência das tecnologias e de intercâmbio de conhecimentos. Deveria ser possível incentivar uma utilização mais eficaz do potencial de IDT existente, recorrendo a capacidades regionais de antecipação, bem como a outros métodos regionais de programação estratégica que implicam um diálogo regular e sistemático com os principais interessados. É igualmente importante incentivar a capacidade de absorção de IDT das empresas, particularmente as PME, com acções de desenvolvimento de técnicas e competências; encorajar a criação e a exploração de um centro de procura de talentos na Europa; aumentar os investimentos em IDT e inovação dos sectores público e privado; e promover as parcerias no âmbito da IDT em todas as regiões da União. As plataformas europeias de tecnologia, por exemplo, têm a capacidade de adaptar mais especificamente os programas de investigação às necessidades das empresas; a Política de Coesão pode ter uma função importante no apoio a prestar na implementação das respectivas

¹⁶ «Investir na investigação: um plano de acção para a Europa». COM(2003) 226 de 30.04.2003.

¹⁷ «Os custos económicos da Não-Lisboa», SEC(2005) 385 de 15.3.2005.

¹⁸ SEC(2004) 1475.

agendas estratégicas de investigação em toda a União incluindo as regiões menos desenvolvidas.

Embora as subvenções directas permaneçam significativas, nomeadamente nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência, é necessário privilegiar a prestação de serviços económicos e tecnológicos colectivos aos grupos de empresas, a fim de reforçar as suas actividades inovadoras. A concessão de subvenções directas a empresas deve destinar-se especificamente a melhorar a capacidade da empresa em matéria de IDT e de inovação e não a reduzir temporariamente os seus custos de produção, o que tem um efeito significativo de peso morto. Esta abordagem é particularmente importante nos sectores tradicionais, em especial nos que estão expostos à concorrência mundial e que necessitam de medidas suplementares para se manterem competitivos, bem como nas PME que constituem frequentemente a maior fonte de emprego a nível regional. Mais importante ainda é o facto de estas políticas se deverem adaptar às condições específicas de cada região, em especial às necessidades das PME. As estratégias nacionais, regionais e locais devem basear-se numa análise global das oportunidades de investimento em IDT.

O conhecimento e a inovação estão no âmago dos esforços envidados pela União para promover um crescimento mais rápido e mais emprego. A nível da União, são propostos dois programas-quadro interligados: o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológicos e o Programa-Quadro «Competitividade e Inovação» (CIP). A sinergia entre a Política de Coesão e estes instrumentos é fundamental para a interacção regional das políticas de investigação e coesão, para a sua articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional e regional e para demonstrar que é possível atingir esse objectivo. A Política de Coesão pode ajudar todas as regiões a desenvolver capacidades de investigação e inovação, contribuindo desse modo para uma participação efectiva dessas regiões no espaço europeu da investigação, bem como nas actividades de investigação e inovação da União em geral. Essencialmente, a Política de Coesão desempenha dois papéis importantes: em primeiro lugar, ajuda as regiões a executar as estratégias regionais de inovação e os planos de acção que têm, potencialmente, um impacto significativo na competitividade, tanto a nível regional, como na União globalmente considerada; em segundo lugar, contribui para reforçar a capacidade de investigação e inovação na região até um nível que lhe permita participar nos projectos transnacionais de investigação.

Por conseguinte, as estratégias regionais devem: privilegiar o investimento em IDT, inovação e espírito empresarial; assegurar que estes investimentos satisfazem as necessidades de desenvolvimento económico da região e que existe capacidade para os transformar em produtos comerciais, processos e serviços inovadores; reforçar a transferência de tecnologias e o intercâmbio de conhecimentos; promover o desenvolvimento, a divulgação e a adopção das TIC nas empresas; assegurar que as empresas que estão dispostas a investir em bens e serviços de elevado valor acrescentado tenham acesso aos financiamentos. Tais estratégias deviam prever medidas específicas experimentais destinadas a aumentar a capacidade de que devem fazer prova as políticas e as organizações intermediárias nas acções de fomento à inovação levadas a cabo junto dos agentes regionais e locais, em particular as PME.

4.2.1. Reforçar e melhorar o investimento em IDT

A competitividade das empresas europeias depende fundamentalmente da sua capacidade para introduzir novos conhecimentos no mercado o mais rapidamente possível. Esta capacidade é reforçada pelo apoio público à IDT, justificando-se sempre que falhas de mercado são identificadas e pelo carácter público de certos investimentos de IDT. Além disso, a questão da

apropriação dos resultados da investigação e a necessidade de atingir uma massa crítica em determinados sectores de investigação justificam o apoio público à IDT.

A natureza específica da IDT deve ser considerada aquando da execução da política regional. A IDT exige, em particular, uma estreita interacção entre os intervenientes, de modo a promover a constituição dos pólos de excelência necessários para atingir a massa crítica; a proximidade geográfica das PME e os pólos de inovação em torno das instituições públicas de investigação, por exemplo, podem desempenhar um papel fundamental. Daí que as actividades de IDT devam necessariamente estar concentradas geograficamente e que paralelamente a capacidade de absorção das zonas de baixa intensidade de IDT seja promovida.

Nos Estados-Membros e nas regiões menos desenvolvidos a IDT deve ser promovida em torno dos pólos de excelência existentes, devendo evitar-se uma dispersão geográfica excessiva dos recursos. Também aqui, as plataformas europeias de tecnologia podem contribuir para centrar o investimento em áreas prioritárias de investigação. Os investimentos devem igualmente complementar as prioridades europeias definidas no Sétimo Programa-Quadro e apoiar os objectivos da Agenda de Lisboa renovada. Deve ser concedida prioridade ao desenvolvimento de produtos, serviços e competências novos e comercializáveis.

As acções de IDT devem ser alinhadas pela política da UE neste domínio e pelas necessidades das regiões em questão. Em termos de método, essas acções devem basear-se numa abordagem analítica adequada, tal como a capacidade de antecipação; bem como na utilização de indicadores, como as patentes; recursos humanos no sector da IDT; na localização das instituições de investigação públicas e privadas; e na existência de agrupamentos de empresas inovadoras.

As orientações recomendadas para as acções a empreender no domínio da IDT são as seguintes:

- reforçar a cooperação entre as empresas, bem como entre estas últimas e as instituições públicas de investigação e educação superior, apoiando a criação de *clusters* regionais e transregionais de excelência;
- apoiar as **actividades de IDT nas PME** e conceder a estas últimas o acesso aos serviços de IDT nas instituições de investigação financiadas com dinheiros públicos;
- apoiar as **iniciativas regionais de carácter transfronteiriço e transnacional** destinadas a reforçar a colaboração no sector da investigação e a criação de capacidades nos sectores prioritários da política de investigação da UE;
- reforçar a **criação de capacidades de I&D**, incluindo as TIC, as infra-estruturas de investigação e o capital humano nos sectores que possuem um potencial de crescimento significativo.

Particularmente nas regiões elegíveis ao abrigo do Objectivo da Convergência, os programas podem contribuir para desenvolver as infra-estruturas nos domínios da IDT (incluindo as redes regionais de transmissão de dados a alta velocidade entre os estabelecimentos de investigação e dentro destes últimos), da educação (nas regiões elegíveis ao abrigo do Objectivo da Convergência), para fornecer equipamento e instrumentos às instituições e às empresas financiadas com verbas públicas, desde que estes investimentos estejam

directamente ligados aos objectivos regionais de desenvolvimento económico. Tal poderá incluir as infra-estruturas de investigação cujos estudos de viabilidade foram financiados pelos anteriores Programas-Quadro. O apoio às prioridades do Sétimo Programa-Quadro deve procurar desenvolver todo o potencial dos centros de excelência já existentes ou que estão a ser criados, bem como reforçar os investimentos no capital humano, especialmente através da formação dos investigadores a nível nacional e da criação de condições para atrair os investigadores formados no estrangeiro.

4.2.2. Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial

A inovação resulta de processos complexos e interactivos, incluindo a capacidade de as empresas beneficiarem de conhecimentos complementares fornecidos por outros intervenientes no mercado, organizações e instituições.

Os investimentos na inovação representam uma prioridade de topo da Política de Coesão e dos programas a título dos Objectivos da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego. O seu co-financiamento deve ser uma prioridade principal nas regiões abrangidas por este último objectivo, cujos recursos financeiros limitados devem ser concentrados por forma a atingir a massa crítica e a obter um efeito de alavanca.

A principal finalidade deve ser a promoção de um ambiente empresarial que favoreça a produção, a divulgação e a utilização de novos conhecimentos por parte das empresas. A fim de criar sistemas de inovação regionais eficazes, os agentes económicos, sociais e políticos devem ser postos em contacto com as melhores tecnologias e práticas comerciais do mundo, ultrapassando a dimensão nacional ou local. Para o efeito, deve igualmente ser estabelecida uma cooperação com os Centros de Ligação para a Inovação e com os Euroinfocentres que são financiados pelo programa CIP, em especial no domínio das tecnologias transnacionais e da divulgação da informação.

As empresas em fase de arranque, em especial as empresas ligadas à IDT, devem beneficiar de apoio, a fim de desenvolver parcerias com instituições de investigação que se baseiem numa perspectiva a mais longo prazo e que estejam claramente viradas para o mercado. A Política de Coesão deve procurar compensar as situações em que o mercado não funciona e que prejudicam a inovação e o espírito empresarial. As acções devem procurar desenvolver os pólos de actividade existentes, a fim de explorar o potencial regional em matéria de IDT e de promover a criação de redes e a cooperação tecnológica dentro das regiões e entre estas últimas.

As entidades públicas devem assegurar que as instituições de investigação, o sector privado e o sector público explorem plenamente as potenciais sinergias existentes.

Em termos de método, as estratégias de desenvolvimento económico poderiam ser melhoradas pela recolha de dados relativos às actividades inovadoras existentes nas regiões em causa. Estes dados podem, por exemplo, dizer respeito a patentes privadas ou à natureza, âmbito de aplicação e potencial de desenvolvimento, dos clusters e das actividades inovadoras existentes, incluindo aquelas em que participam instituições públicas e privadas de investigação. Para o efeito, são igualmente úteis os inquéritos comunitários sobre a inovação e o Painel Europeu da Inovação.

Neste domínio, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- tornar a oferta regional em matéria de educação, inovação e IDT mais eficaz e mais acessível às empresas, nomeadamente às PME, por exemplo através da criação de pólos de excelência, do reagrupamento das PME do sector das tecnologias de ponta em torno de instituições de investigação e tecnologia ou do desenvolvimento e criação de **clusters** regionais junto das grandes empresas;
- prestar **serviços de apoio às empresas** a fim de permitir que estas últimas, em especial as PME, reforcem a sua competitividade e se internacionalizem, nomeadamente aproveitando as oportunidades criadas pelo mercado interno. Os serviços prestados às empresas devem dar prioridade à exploração das sinergias (por exemplo, transferência de tecnologias, parques científicos, centros de comunicação TIC, viveiros de empresas e serviços conexos, e colaboração com clusters) e prestar um apoio de tipo mais tradicional em matéria de gestão, comercialização, assistência técnica, contratação e outros serviços profissionais e comerciais;
- assegurar que os pontos fortes da Europa no domínio das **eco-inovações** sejam plenamente aproveitados. As eco-inovações devem ser promovidas a par da melhoria das práticas das PME, mediante a criação de sistemas de gestão ambiental. Se investirem agora neste sector, num futuro próximo, quando outras regiões perceberem a necessidade deste tipo de tecnologias, as empresas da UE estarão em boa posição. Este domínio está claramente ligado ao Programa-Quadro «Competitividade e Inovação»;
- promover o **espírito empresarial**, facilitar a criação e o **desenvolvimento de novas empresas** e incentivar as empresas inovadoras (spin outs e spin offs) a partir das instituições ou das empresas de investigação, utilizando diversas técnicas (por exemplo, realização de campanhas de sensibilização; criação de protótipos; É importante assegurar que as empresas, incluindo as PME, possam utilizar os resultados da investigação para fins comerciais.

Os serviços às empresas devem ser prestados de preferência pelo sector privado ou por organismos mistos (públicos-privados).

Os serviços em causa devem ser da máxima qualidade, estar imediatamente disponíveis, ser facilmente acessíveis e responder às necessidades das PME. Os serviços devem ser de primeira categoria, facilmente disponíveis, facilmente acessíveis e prontos a reagir às necessidades das PME. A qualidade dos serviços deve ser definida e controlada, devendo existir coerência entre os prestadores de serviços, nomeadamente através da criação de parcerias entre o sector público e o sector privado e de balcões únicos.

Os procedimentos administrativos são frequentemente demasiado complexos. As informações e o apoio inicial devem estar disponíveis a partir de uma rede de balcões únicos, que poderia constituir a interface entre o sector público e o candidato à subvenção. Neste contexto, deveriam ser igualmente contempladas diversas acções co-financiadas pela Política de Coesão. As competências dos referidos prestadores devem abranger toda a gama de auxílios de Estado, independentemente das competências nacionais ou regionais, sendo fixados objectivos para garantir a eficácia do seu funcionamento que ficarão sujeitos a um controlo periódico.

Quando as circunstâncias o justificarem, pode ser prestado um apoio personalizado a determinadas categorias de empresas (por exemplo, empresas em fase de arranque ou empresas recentemente transferidas) ou de empresários (por exemplo, jovens, mulheres,

trabalhadores mais velhos ou membros de minorias étnicas). O espírito empresarial deve igualmente ser promovido nas escolas.

4.2.3. *Promover a sociedade da informação para todos*

A divulgação das TIC em toda a economia da União representa uma alavanca importante para melhorar quer os níveis de produtividade, quer a competitividade das regiões. A divulgação das TIC fomenta igualmente a reorganização dos métodos de produção e o surgimento de novas empresas e de novos serviços privados. A prestação eficaz e efectiva de serviços públicos, em particular no que respeita à administração pública em linha e aos serviços de saúde em linha, possui um potencial significativo de crescimento económico e de desenvolvimento de novos serviços. A divulgação tecnológica pode contribuir para o desenvolvimento regional, favorecendo a criação e o crescimento de pólos de excelência no âmbito das actividades TIC e desenvolvendo as conexões e a criação de redes entre as empresas, em especial as PME. As medidas a tomar deverão promover o desenvolvimento de produtos e de serviços destinados a facilitar e incentivar os investimentos do sector privado nas TIC, garantindo simultaneamente a concorrência neste sector.

As medidas políticas devem, pois, centrar-se na conectividade. Isto inclui a melhoria dos serviços de apoio à inovação destinados às PME, com o objectivo específico de promover a transferência de tecnologias entre as instituições de investigação e as empresas. Exige ainda o desenvolvimento das capacidades necessárias à economia do conhecimento, bem como o de conteúdos, através da execução de aplicações e da prestação de serviços (tais como a administração pública em linha, o comércio electrónico, a aprendizagem em linha e os serviços de saúde em linha) que constituem alternativas válidas a outros modelos de prestação de serviços frequentemente mais onerosos. Este aspecto assume particular importância nas áreas remotas, de fraca densidade populacional e nas regiões ultraperiféricas, bem como nas ilhas ou nas áreas naturalmente desfavorecidas. É evidente que a utilização e o desenvolvimento de produtos e de serviços baseados no conteúdo só podem funcionar se as infra-estruturas adequadas existirem e tiverem capacidade para suportar os serviços de banda larga. Por conseguinte, é importante que existam em toda a União infra-estruturas adequadas de comunicação de banda larga a preços acessíveis.

Regra geral, os investimentos nas infra-estruturas relacionadas com as TIC devem ter em conta a rapidez da evolução tecnológica, o respeito pelos princípios da neutralidade tecnológica e o livre acesso. É essencial respeitar as regras da concorrência, bem como a execução do quadro regulamentar relativo às comunicações electrónicas.

As acções devem basear-se em indicadores de contexto relativos à estrutura económica existente (incluindo a especialização industrial; o nível de desenvolvimento económico; a qualidade das conexões às TIC e as potenciais sinergias entre os pólos regionais de actividade económica). A identificação das necessidades regionais deve ter em conta as actuais iniciativas da União a favor das TIC, em especial a iniciativa i2010 - Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego¹⁹.

Tendo em conta que as TIC abrangem todos os sectores da economia e da sociedade, é imperativo que os Estados-Membros e as regiões desenvolvam estratégias compatíveis em matéria de sociedade da informação que garantam a coerência e a integração entre os sectores,

¹⁹ COM(2005) 229.

através de um equilíbrio entre a oferta e a procura com base nas condições locais, na participação das partes interessadas e num forte apoio político do sector público.

As orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- assegurar a adopção das TIC pelas empresas e pelos agregados familiares e promover o desenvolvimento através de um apoio equilibrado da oferta e da **procura de produtos e serviços públicos e privados** neste sector e de maiores investimentos em capital humano. Estas acções devem aumentar a produtividade, promover uma economia digital aberta e competitiva e uma sociedade inclusiva (por exemplo, melhorando a acessibilidade para as pessoas com deficiência e para os idosos), estimulando assim o crescimento e o emprego;
- assegurar a **disponibilidade de infra-estruturas relacionadas com as TIC** nos casos em que o mercado não o faz a um custo comportável e a um nível compatível com o apoio dos serviços necessários, em especial nas zonas rurais isoladas e nos novos Estados-Membros.

4.2.4. *Melhorar o acesso ao financiamento*

Outro factor essencial para promover o conhecimento e a inovação consiste em facilitar o acesso ao financiamento. Para fomentar o crescimento e a criação de emprego, é necessário que, para os empresários e para as empresas, volte a ser mais interessante investir no desenvolvimento e na produção de bens e de serviços do que, por exemplo, concentrar os seus esforços em actividades destinadas a maximizar o lucro.

O acesso ao financiamento neste contexto é frequentemente difícil, criando obstáculos ao crescimento e à criação de emprego. Importa melhorar o acesso ao capital, tanto no caso das actividades de IDT como das empresas em fase de arranque. É igualmente necessário desenvolver os mercados de capital de risco relacionados com actividades inovadoras e paralelamente proporcionar um melhor enquadramento regulamentar que favoreça o espírito empresarial.

Estes programas podem ser realizados em estreita colaboração com o Fundo Europeu de Investimento (FEI) ao abrigo da iniciativa JEREMIE, o que permitirá disponibilizar recursos financeiros em domínios em que o espírito empresarial não se desenvolve por causa do não-funcionamento do mercado devido aos riscos elevados associados às actividades de IDT. O impacto do apoio público à criação de empresas também deve ser tido devidamente em conta, a fim de evitar a exclusão dos investimentos do sector privado e as medidas prejudiciais para a concorrência. A coordenação entre os Fundos tem que ser maior.

O capital próprio e o capital de risco, bem como os fundos rotativos para empresas inovadoras em fase de arranque, devem desempenhar um papel fundamental como motor do espírito empresarial, da inovação e da criação de emprego; as instituições públicas nem sempre são as mais adequadas para assumir riscos. Nas situações em que o mercado não funciona, deve ser dada prioridade à criação ou à expansão de entidades especializadas no fornecimento de capital de risco e de garantias bancárias. Regra geral, o apoio será mais eficaz se assumir a forma de um pacote integrado de assistência, que comece pela formação antes do arranque ou da expansão da empresa.

Com base nestes princípios, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- apoiar **instrumentos distintos das subvenções** tais como empréstimos, garantias para empréstimos subordinados, instrumentos convertíveis (dívida mezzanine) e capital-investimento (por exemplo, capital semente e capital de risco). As subvenções devem ser utilizadas para a criação e a manutenção das infra-estruturas que facilitem o acesso aos financiamentos (por exemplo, serviços de transferência de tecnologias, viveiros de empresas, redes de investidores privados informais (business angels), programas de investimento rápido). Devem igualmente ser promovidos mecanismos de garantia e de garantia mútua para facilitar o acesso das PME ao microcrédito. O BEI e o FEI poderiam dar um valioso contributo neste sentido;
- desenvolver uma abordagem integrada que apoie simultaneamente a inovação, a sua transferência para novas actividades comerciais e a disponibilidade de capital de risco.
- centrar-se em **grupos específicos**, por exemplo, empresários jovens ou femininos ou ainda grupos desfavorecidos.

Tendo em conta as competências especializadas que o FEI adquiriu ao longo dos anos, uma estreita colaboração com este fundo assume uma especial importância no que respeita ao fornecimento do apoio necessário às PME, bem como ao desenvolvimento paralelo do mercado europeu de capital de risco. A participação na iniciativa JEREMIE é uma possibilidade neste caso.

JEREMIE: Melhorar o acesso ao financiamento

Para melhorar o acesso ao financiamento das empresas, foi criada uma nova iniciativa em parceria com o FEI. O trabalho desta iniciativa (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises “JEREMIE”) foi iniciado em 2006 com uma avaliação das falhas de fornecimento dos produtos de engenharia financeira nos Estados-Membros e nas regiões (como fundos de capital de risco, empréstimos e garantias).

Será assim possível preparar a segunda fase em que o FEI ou uma instituição financeira semelhante apoiará as autoridades responsáveis pelos programas da Política de Coesão para colmatar as falhas identificadas. Este apoio será prestado sob forma de gestão de recursos especializada e será desenvolvido ao abrigo do programa para fomentar o acesso ao financiamento, bem como sob a forma de pólo de atracção e acreditação de intermediários financeiros dispostos a conceder empréstimos ao desenvolvimento das empresas. Prevê-se que a contribuição das subvenções a título do programa se traduza por uma maior participação em capitais adicionais pelas instituições financeiras internacionais e pelo sector financeiro em geral. A boa implementação da iniciativa JEREMIE requer, contudo, o apoio e a cooperação incondicional das autoridades dos Estados Membros e das regiões.

4.3. ORIENTAÇÃO: Criar mais e melhores empregos

Ao relançar a Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu subscreveu um conjunto único de orientações que reúne as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego²⁰, integrando deste modo as políticas macroeconómica, microeconómica e de emprego em prol do crescimento e do emprego. Em conformidade com os regulamentos

²⁰ JO L 205 de 06.08.2005, p. 21.

relativos aos Fundos²¹, no domínio dos recursos humanos e do emprego, as prioridades das Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de coesão serão as prioridades definidas na Estratégia Europeia para o Emprego²² complementada pelas recomendações da UE em matéria de emprego que salientam os desafios e as prioridades específicos de cada país.

A dinâmica para atingir o pleno emprego e aumentar a produtividade depende de uma grande diversidade de acções, incluindo as acções acima referidas. Os investimentos em infra-estruturas, no desenvolvimento das empresas e na investigação melhoram as oportunidades de emprego, tanto a curto prazo, enquanto resultado imediato, como a longo prazo, enquanto resultado do seu efeito positivo na competitividade. Para maximizar o emprego e criar empregos permanentes de alta qualidade com estes investimentos, o capital humano deve ser mais desenvolvido e incentivado.

No que respeita ao desenvolvimento do capital humano, as Orientações para o Emprego salientam três prioridades de acção nas políticas dos Estados-Membros:

- atrair e reter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social;
- melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade dos mercados de trabalho;
- reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências.

Além destas prioridades, os investimentos destinados a melhorar a eficiência da administração pública, bem como as infra-estruturas nos sectores da educação, sociais e da saúde, devem merecer a devida atenção.

A Política de Coesão deve essencialmente procurar enfrentar os desafios específicos da Estratégia Europeia para o Emprego em cada Estado-Membro, apoiando as acções realizadas no âmbito dos Objectivos da Convergência, bem como dos objectivos de Competitividade Regional e de Emprego, tendo em consideração o âmbito de actividades definido no quadro legislativo. A gama das acções elegíveis e dos recursos financeiros é mais importante no caso do primeiro objectivo. Quanto aos últimos, os recursos da UE deverão ser utilizados de um modo muito mais concentrado por forma a obter um impacto significativo.

Os programas para o desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos devem ter presentes os desafios e as prioridades específicos de cada país como destacaram as recomendações para o emprego. Quer sejam geridos nacional ou regionalmente, os programas devem efectivamente enfrentar as disparidades territoriais e adaptar-se às necessidades das diferentes áreas.

Por fim, um dos aspectos mais visíveis do valor acrescentado pela dimensão europeia no período 2000-2006 dos Fundos Estruturais foi o apoio concedido aos Estados-Membros e às regiões no intercâmbio de experiências, na construção de redes e na promoção da inovação. Neste contexto, a experiência adquirida com a iniciativa comunitária EQUAL deve ser

²¹ Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º [...] do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu (CE) n.º 1784/1999. JO Lde .././....., p.

²² COM(2005) 141 de 12.4.2005.

investida nos mesmos princípios em que se baseia – inovação; transnacionalidade; parcerias; integração da perspectiva de igualdade entre os sexos.

4.3.1. Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social

O alargamento da base da actividade económica, a subida das taxas de emprego e a redução do desemprego são essenciais para apoiar o crescimento económico, promover sociedades socialmente inclusivas e combater a pobreza. O reforço da participação no emprego é tanto mais necessário quanto se prevê uma diminuição da população em idade activa. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- executar políticas de emprego que visem atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a coesão social e territorial;
- promover uma abordagem do trabalho baseada no ciclo de vida;
- garantir mercados de trabalho inclusivos, aumentar a capacidade de atracção do trabalho e tornar este último compensador para os desempregados, incluindo as pessoas desfavorecidas e as pessoas inactivas;
- melhorar a resposta às necessidades do mercado de trabalho.

As acções devem basear-se na identificação prévia das necessidades, por exemplo através da utilização dos indicadores nacionais e/ou regionais pertinentes, tais como as taxas de desemprego e de participação, as taxas de desemprego a longo prazo, as taxas da população em risco de pobreza e o nível dos rendimentos. Deve conceder-se atenção ao nível local, onde as disparidades mais agudizadas podem não ser registadas pelas estatísticas regionais.

A existência de instituições eficientes e eficazes no mercado de trabalho, nomeadamente serviços de emprego capazes de responder aos desafios da rápida reestruturação económica e social e do envelhecimento demográfico, é essencial para apoiar a prestação de serviços aos candidatos a emprego, aos desempregados e às pessoas desfavorecidas e poderia beneficiar do apoio dos Fundos Estruturais. Estas instituições desempenham um papel essencial na execução das políticas de activação do mercado de trabalho e na prestação de serviços personalizados tendo em vista a promoção da mobilidade profissional e geográfica e a adequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra, inclusive a nível local. Devem ainda contribuir para prever com antecedência as insuficiências e os problemas de congestionamento do mercado de trabalho, bem como as exigências em matéria profissional e de competências. Daí deveria igualmente resultar uma gestão adequada da migração económica. O fácil acesso aos serviços e a transparência no seu modo de funcionamento são fundamentais. A rede EURES desempenha um papel essencial para aumentar a mobilidade profissional e geográfica, tanto a nível europeu, como a nível nacional²³.

O reforço das medidas activas e preventivas do mercado de trabalho deve ser considerado altamente prioritário, a fim de ultrapassar os obstáculos à entrada e permanência nesse mercado e de promover a mobilidade dos candidatos a emprego, dos desempregados e das

²³ A rede de cooperação EURES criada em 1993, promove o trabalho entre a Comissão Europeia e os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros do EEE (Estados-Membros da UE mais a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein) além de outras organizações parceiras.

peças inactivas, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores em risco de desemprego, com particular atenção para os trabalhadores menos qualificados. A acção deve focar os serviços personalizados, incluindo a assistência à procura de emprego, colocação e formação, por forma a adequar as qualificações dos que procuram trabalho às necessidades dos mercados laborais locais. O potencial proporcionado pela actividade não assalariada e pela criação de empresas, pelas competências em matéria de TIC e pela cultura digital deve ser plenamente explorado. Em especial, há que:

- aplicar o Pacto Europeu para a Juventude, facilitando o acesso ao emprego dos jovens e a transição do sistema de ensino para o mundo do trabalho, nomeadamente através de orientação profissional, de assistência na conclusão do percurso educativo e do acesso a acções de formação e de aprendizagem adequadas;
- implementar o Pacto Europeu para a igualdade entre homens e mulheres, simplificando e realizando acções específicas para reforçar a participação das mulheres no emprego, para reduzir a segregação profissional e eliminar as discrepâncias salariais entre os géneros, bem como os estereótipos neste domínio, e para promover ambientes de trabalho mais compatíveis com a vida familiar, assim como a conciliação da vida profissional com a vida privada. Para o efeito, é essencial facilitar o acesso aos serviços de cuidados infantis e de assistência às pessoas dependentes, a par da integração das questões de género nas políticas e nas medidas adoptadas, de campanhas de sensibilização e do diálogo entre as partes interessadas;
- realizar acções específicas para reforçar o acesso dos migrantes ao mercado de trabalho e para facilitar a sua integração social, através de formação e do reconhecimento das competências adquiridas no estrangeiro, de uma orientação personalizada, de formação linguística, de apoio efectivo ao espírito empresarial e da sensibilização das entidades patronais e dos trabalhadores migrantes para os seus direitos e obrigações, bem como para reforçar a aplicação das normas contra a discriminação.

Uma outra prioridade importante deve ser a garantia de mercados de trabalho inclusivos para as pessoas desfavorecidas ou em risco de exclusão social, tais como os jovens em situação de abandono escolar precoce, os desempregados de longa duração, as minorias e as pessoas com deficiência. Estas situações exigem um apoio ainda mais diversificado como forma de construir percursos de integração e de lutar contra a discriminação. Neste contexto, as acções a desenvolver deverão ter por objectivo:

- melhorar a empregabilidade das pessoas nas situações acima referidas através de uma maior participação na formação profissional e na educação, de medidas de reinserção profissional e de incentivos e normas laborais adequados, bem como de um melhor acesso aos serviços de assistência e de apoio social necessários, nomeadamente através do desenvolvimento da economia social;
- lutar contra a discriminação e promover a aceitação da diversidade no local de trabalho através de formação neste domínio e de campanhas de sensibilização que deveriam contar com a plena participação das comunidades locais e das empresas.

4.3.2. *Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho*

Tendo em conta as pressões crescentes resultantes da globalização, incluindo as crises comerciais repentinas e inesperadas, bem como a renovação tecnológica constante, a Europa tem de reforçar a sua capacidade de prever, desencadear e absorver as transformações económicas e sociais. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- promover a flexibilidade em conjugação com a segurança do emprego e a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, tendo devidamente em conta o papel dos parceiros sociais;
- assegurar uma evolução dos custos salariais e mecanismos de adaptação salarial que sejam favoráveis ao emprego.

Devem ser essencialmente privilegiadas as acções destinadas a promover os investimentos nos recursos humanos por parte das empresas, especialmente as PME, e dos trabalhadores, através da divulgação de estratégias e de sistemas de aprendizagem ao longo da vida que dotem os trabalhadores, em especial os trabalhadores pouco qualificados e os trabalhadores mais velhos, das competências necessárias para se adaptarem à economia baseada no conhecimento e prolongarem a sua vida activa. Deve ser concedida especial atenção:

- ao desenvolvimento de estratégias e sistemas de aprendizagem ao longo da vida, incluindo mecanismos como os fundos regionais e sectoriais, com o objectivo de aumentar os investimentos das empresas e a participação dos trabalhadores na formação;
- à execução destas estratégias, contribuindo para o financiamento de regimes e actividades de formação. Deve ser dada prioridade às PME, incluindo ao facilitar o seu acesso às fontes externas de competência, engenharia financeira, como a iniciativa JEREMIE e soluções de formação – com tónica na competência das TIC e de gestão. Particularmente deve ainda ser prestada atenção ao fomento da participação dos menos qualificados e dos menos novos nas acções de formação e reciclagem.

A melhoria da capacidade de antecipação e a gestão positiva das reestruturações económicas, especialmente as que resultam das alterações ligadas à abertura do comércio, assumem especial importância. Neste contexto, deve ser ponderada a criação de sistemas de controlo que contem com a participação dos parceiros sociais, das empresas e das comunidades locais, bem como a análise das alterações socioeconómicas a nível nacional, regional e local e ainda a avaliação das futuras tendências da economia e do mercado de trabalho. Para além do apoio aos programas destinados a modernizar os mercados de trabalho e a antecipar as alterações progressivas em toda a União em sectores como a agricultura, os têxteis, o sector automóvel e o mineiro, devem ao mesmo tempo ser instituídas medidas concretas destinadas a reforçar o bem-estar económico das regiões. No contexto da reestruturação das empresas e dos sectores, determinados serviços específicos ligados ao emprego, à formação e à assistência a favor dos trabalhadores, tais como os sistemas de reacção rápida em caso de despedimentos colectivos, também têm um papel a desempenhar.

Devem igualmente ser privilegiados o desenvolvimento e a divulgação de conhecimentos sobre as formas inovadoras e adaptáveis da organização do trabalho, a fim de tirar partido das novas tecnologias - incluindo o teletrabalho, a melhoria da saúde e da segurança no trabalho

(segurança industrial, etc.), o aumento da produtividade e a promoção de uma melhor conciliação do trabalho com a vida familiar. Pode ainda incluir-se o incremento da sensibilização para a responsabilidade empresarial conjunta, no desenvolver da consciência para os direitos relacionados com o emprego, as iniciativas para fomentar o respeito pelos códigos laborais, a redução da economia “cinzenta” e a transformação do trabalho ilegal em emprego legal.

Os parceiros sociais têm um importante desempenho na criação de mecanismos que garantam a flexibilidade do mercado laboral. Assim deviam os Estados-Membros encorajar a participação dos parceiros sociais em actividades no âmbito desta prioridade. Ainda, a título do objectivo “Convergência” serão afectados montantes do FSE adequados ao sector da construção, incluindo formação, formação de redes, reforço do diálogo social e actividades conjuntas levadas a cabo pelos parceiros sociais.

4.3.3. Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências

A Europa tem de investir mais no capital humano. Há demasiadas pessoas que não conseguem entrar ou manter-se no mercado de trabalho por não possuírem competências, nomeadamente de literacia e numeracia básicas, ou por possuírem competências inadequadas. A fim de promover o acesso ao emprego de pessoas de todas as idades, de aumentar os níveis de produtividade e de melhorar a qualidade do trabalho, é necessário investir mais no capital humano, bem como desenvolver e executar estratégias nacionais eficazes de aprendizagem ao longo da vida a favor dos particulares, das empresas, da economia e da sociedade. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- alargar e reforçar o investimento no capital humano;
- adaptar os sistemas de educação e formação às novas exigências em matéria de competências.

As reformas do mercado de trabalho no domínio da formação com a finalidade de atrair mais pessoas para o emprego e aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas devem ser acompanhadas de reformas dos sistemas de educação e formação. Nos anteriores períodos de programação, os Fundos Estruturais investiram consideravelmente nos sistemas de educação e formação. No próximo período de programação, o investimento no capital humano deve ser reforçado, privilegiando os objectivos de Lisboa em conformidade com as orientações integradas para o crescimento e o emprego. Devem igualmente ser abordadas as seguintes prioridades gerais:

- aumentar e melhorar o investimento no capital humano, nomeadamente o desenvolvimento de incentivos adequados e de mecanismos de repartição dos custos para as empresas, as administrações públicas e os particulares;
- apoiar estratégias coerentes e completas de aprendizagem ao longo da vida, privilegiando as competências necessárias à economia baseada no conhecimento, nomeadamente o apoio à cooperação e criação de parcerias entre Estados-Membros, regiões e cidades no sector da educação e da formação, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e de boas práticas, incluindo projectos inovadores. Deve-se procurar, em especial, dar resposta às necessidades dos grupos desfavorecidos;

- apoiar a concepção e a introdução de reformas dos sistemas de educação e formação, recorrendo, sempre que adequado, a referências e princípios europeus comuns, em particular para aumentar a importância da educação e da formação no mercado de trabalho;
- reforçar as relações entre as universidades, os centros de investigação e tecnológicos e as empresas, em especial através de actividades de criação de redes e de acções conjuntas.

A título do objectivo “Convergência”, muitos Estados-Membros e regiões têm de enfrentar desafios muito exigentes em matéria de educação e formação. Os recursos financeiros devem contemplar a execução de reformas que deverão abordar as seguintes prioridades específicas:

- assegurar uma oferta de educação e de formação adequada, atractiva, acessível e de alta qualidade a todos os níveis, incluindo melhoria das competências e qualificações do pessoal docente, percursos educativos flexíveis e novas opções desde o ensino pré-primário e primário, uma diminuição significativa do abandono escolar precoce e um aumento das taxas de conclusão do ensino secundário completo e melhorar o acesso à escolaridade pré-obrigatória e obrigatória;
- apoiar a modernização do sistema de ensino superior e o desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, quer através de estudos de pós-graduação, de acções de formação destinadas aos investigadores, quer atraindo um maior número de jovens para os estudos científicos e técnicos;
- promover a qualidade e a atractividade da formação profissional e da educação, incluindo acções de formação em sistema de aprendizagem e acções destinadas a promover o espírito empresarial;
- sempre que adequado, assegurar uma maior mobilidade a nível regional, nacional ou transnacional e promover enquadramentos e sistemas que favoreçam a transparência e o reconhecimento das qualificações, bem como a validação da aprendizagem não formal e informal;
- investir nas infra-estruturas educativas e de formação, incluindo as TIC, nos casos em que sejam necessários investimentos para a execução de reformas e/ou em que possam contribuir significativamente para melhorar a qualidade e a eficácia do sistema de educação e formação.

4.3.4. *Capacidade administrativa*

Nos anteriores períodos de programação, foi possível reforçar a capacidade de gestão dos Estados-Membros e dos seus organismos responsáveis pela gestão no que respeita à aplicação da regulamentação graças à assistência técnica facultada pelos fundos. Esta abordagem será novamente seguida no período 2007-2013.

Para além da gestão dos fundos, a eficácia da capacidade administrativa das administrações e dos serviços públicos («smart administration») constitui uma condição fundamental para o crescimento económico e o emprego. Por conseguinte, em conformidade com a Estratégia de Lisboa revista que preconiza a melhoria da legislação e da concepção e execução das políticas, a fim de criar as condições necessárias para o crescimento económico e a criação de emprego, os fundos apoiarão os investimentos no capital humano das administrações e dos serviços públicos em todos os níveis do território.

Relativamente aos países e às regiões da “Coesão” a título do objectivo da “Convergência”, o aumento da produtividade e da qualidade do trabalho no sector público, em especial nos domínios da economia, do emprego, da política social, da educação, da saúde, do ambiente e da justiça, é essencial para prosseguir e acelerar as reformas, aumentar a produtividade e o crescimento no plano macroeconómico e para promover a coesão social e territorial, bem como o desenvolvimento sustentável. Os Fundos Estruturais podem desempenhar um papel importante ao apoiarem a concepção e a execução de políticas eficazes num grande número de domínios que contem com a participação de todas as partes interessadas.

Assim, a título do objectivo “Convergência”, os países e as regiões da “Coesão” são convidados a reforçar as capacidades das suas administrações e serviços públicos a nível nacional, regional e local. As acções neste domínio devem ter em conta a situação específica de cada Estado-Membro. Logo, em conformidade com o princípio da concentração, os Estados-Membros são convidados a efectuar uma análise global a fim de identificar os domínios de intervenção que exigem maior apoio ao nível das capacidades administrativas. Os investimentos concentram-se nos domínios de intervenção em que existem os maiores obstáculos ao desenvolvimento socioeconómico, bem como nos elementos essenciais das reformas administrativas.

Os Estados-Membros devem garantir que a necessidade de reforçar a eficácia e a transparência das administrações públicas e de modernizar os serviços públicos receberá igualmente uma resposta adequada. Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- **apoiar a concepção de políticas e de programas adequados** e o controlo, a avaliação e a avaliação do impacto (através de estudos, estatísticas, peritagens e previsões), bem como a coordenação entre departamentos e o diálogo entre os organismos públicos e privados competentes;
- **reforçar as capacidades de execução** das políticas e dos programas, nomeadamente no que respeita a formas de assegurar a inviolabilidade da legislação (crime proofing) e à aplicação da legislação, em especial através da programação das necessidades de formação, de relatórios sobre a evolução das carreiras, da avaliação, de procedimentos de auditoria social, da aplicação de princípios de governação aberta, da formação dos quadros directivos e do restante pessoal e do apoio específico aos principais serviços, organismos de inspecção e agentes socioeconómicos.

4.3.5. *Contribuir para manter uma população activa saudável*

Tendo em conta a estrutura demográfica da UE, bem como o envelhecimento da população e ainda a provável diminuição da mão-de-obra futuramente, é essencial que a União adopte medidas destinadas a aumentar o número de anos de trabalho em condições de boa saúde da sua população activa. Os investimentos em prol da saúde e da prevenção de doenças contribuirão para manter a participação activa do maior número possível de trabalhadores na sociedade, conservando dessa forma a sua contribuição económica e reduzindo os níveis de dependência. Isto tem um impacto directo sobre a competitividade e a produtividade, bem como efeitos positivos importantes na qualidade de vida em geral

Existem grandes disparidades em matéria de saúde e de acesso aos cuidados de saúde entre as regiões europeias. Por conseguinte, é importante que a Política de Coesão contribua para as infra-estruturas de cuidados de saúde, ajudando dessa forma a aumentar o número de anos de

trabalho em condições de boa saúde, sobretudo nos Estados-Membros e nas regiões de menor prosperidade. As acções comunitárias em matéria de prevenção e de melhoria da saúde desempenham um papel importante na redução das disparidades neste sector. A existência de bons cuidados de saúde traduz-se numa maior participação no mercado de trabalho, numa vida activa mais longa, numa maior produtividade e numa redução das despesas em cuidados de saúde e dos custos sociais.

Para a Política de Coesão, é importante contribuir, em especial nas regiões menos desenvolvidas, para melhorar as infra-estruturas de cuidados continuados e investir na melhoria das infra-estruturas de saúde, nomeadamente quando essas não existem ou estão insuficientemente desenvolvidas, entretendo significativamente o desenvolvimento económico. Os Estados-Membros devem procurar responder à necessidade de reforçar a eficácia dos sistemas de cuidados de saúde, investindo nas TIC, bem como nos domínios do conhecimento e da inovação. Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- **procurar evitar os riscos de saúde** para aumentar os níveis de produtividade através de campanhas gerais de informação sanitária, garantindo a transferência de conhecimentos e de tecnologias e assegurando que os serviços de saúde possuam as competências, os produtos e o equipamento necessários para prevenir os riscos e minimizar os danos potenciais.

Colmatar as deficiências das infra-estruturas de saúde e promover uma prestação de serviços eficaz, nos casos em que o desenvolvimento económico dos Estados-Membros e das regiões menos prósperas esteja a ser afectado. Esta acção deve ter por base uma análise exaustiva do nível óptimo da prestação de serviços e das tecnologias adequadas, tais como os serviços de telemedicina, e do potencial de redução dos custos dos serviços de saúde em linha («e-saúde»).

5. A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA DE COESÃO

Uma das características da Política de Coesão, contrariamente às políticas sectoriais, é a sua capacidade de adaptação às necessidades e características específicas dos desafios e oportunidades resultantes da situação geográfica. A geografia é, pois, importante para a Política de Coesão. Da mesma maneira, ao desenvolver os seus programas e ao concentrar os recursos em áreas prioritárias, os Estados-Membros e as regiões devem prestar particular atenção a estas circunstâncias geográficas especiais.

A dimensão territorial ajudará a desenvolver comunidades sustentáveis e a evitar alimentar as desigualdades regionais que travam o potencial global de crescimento. Esta abordagem exige que os problemas e as oportunidades específicos das áreas rurais e urbanas possam ser encarados como os dos territórios específicos, zonas fronteiriças e transnacionais, ou regiões desfavorecidas insulares, remotas (árticas, ultraperiféricas, etc.), pouco habitadas ou montanhosas. As limitações ambientais e demográficas das áreas costeiras também têm que ser tratadas. A boa implementação das acções destinadas a promover a coesão territorial exige mecanismos que possam garantir a equidade de tratamento das zonas segundo as suas capacidades individuais de competitividade. Assim, a boa governança é importante para a dimensão territorial.

De facto, a próxima geração de programas deve encarar a promoção da coesão territorial como parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego. Mais especificamente, isto quer dizer que devia ser atribuída uma importância diferente à coesão territorial, em relação à história, cultura ou situação institucional de cada Estado-Membro.

O desenvolvimento de parcerias de elevada qualidade é igualmente essencial, chamando a participar os agentes nacionais, regionais, urbanos, rurais e locais. O êxito em matéria de coesão territorial depende de uma estratégia global que fixe o enquadramento dos objectivos e das intervenções específicos neste domínio.

No âmbito do novo quadro legislativo, os Estados-Membros podem afectar fundos dos novos programas aos problemas urbanos. Para beneficiar cabalmente das parcerias, as cidades devem participar em todo este processo. Devem igualmente responsabilizar-se pela concepção e implementação das partes dos programas que lhes forem delegadas.

O novo quadro legislativo também prevê a prestação de ajuda especial às regiões ultraperiféricas para compensar os custos da distância. Um dos desafios mais difíceis será o de garantir que esta ajuda contribui para a realização da Estratégia do programa no seu conjunto, em termos de crescimento sustentável e emprego.

5.1. A contribuição das cidades para o crescimento e o emprego

Tal como destacado na comunicação da Comissão sobre a Política de Coesão e as cidades, mais de 60% da população na União Europeia vive em áreas urbanas com mais de 50.000 habitantes²⁴. As cidades e as áreas metropolitanas em geral são sede da maior parte dos empregos, empresas e instituições de educação superior, pelo que se tornam fundamentais para a coesão social. As cidades e as áreas metropolitanas europeias tendem a chamar a si os mais habilitados, criando frequentemente um círculo virtuoso que estimula a inovação e as empresas e atrai os novos talentos.

Estas áreas urbanas concentram oportunidades e desafios, devendo ter em consideração os seus problemas específicos, como o desemprego e a exclusão social (lembramos o problemas dos “trabalhadores pobres”), taxas de criminalidade elevadas e crescentes, congestão crescente e a presença de bolsas de exclusão no seu interior.

Os programas para as zonas urbanas podem assumir diferentes formas. Primeiro, existem acções para promover as cidades como motor do desenvolvimento regional. Estas devem centrar-se na melhoria da competitividade, mediante a criação de agrupamentos de emprego, por exemplo. As acções apoiadas incluem medidas de promoção do **espírito empresarial, da inovação e dos serviços**, incluindo serviços às empresas. A capacidade de atrair e reter pessoal altamente qualificado também é importante (medidas relacionadas com acessibilidade, fornecimento de serviços culturais, etc.).

Em segundo lugar, existem acções para promover a coesão das zonas urbanas que pretendem melhorar a situação de crise existente em certos bairros. Esse benefício não é só directo como ainda ajuda a reduzir a expansão descontrolada das zonas suburbanas resultante da procura de melhores condições de vida.

²⁴ Comunicação ao Conselho e ao Parlamento “A Política de Coesão e as Cidades: o contributo urbano para o crescimento e o emprego nas regiões”. COM (2006) [...]. 12.7.2006.

Neste contexto, e especialmente em zonas industriais mais antigas, as medidas de reabilitação do **ambiente físico**, de reconversão de zonas industriais, bem como a conservação e o desenvolvimento do património histórico e cultural, com possíveis benefícios para o turismo que poderão ajudar a criar cidades mais atraentes onde seja mais agradável viver, são medidas muito importantes. A reabilitação dos espaços públicos e industriais existentes pode desempenhar um papel importante no combate à expansão descontrolada das zonas urbanas e suburbanas, ajudando a criar condições necessárias para um desenvolvimento económico sustentável. De certa forma, ao melhorar o planeamento, a concepção e a manutenção dos espaços públicos, as cidades estão a combater a criminalidade e a ajudar a criar ruas atraentes, parques e espaços abertos seguros. Nas zonas urbanas, as dimensões ambiental, económica e social estão estreitamente interligadas. Um ambiente urbano de alta qualidade contribui para a prioridade inscrita na agenda renovada de Lisboa que consiste em transformar a Europa num continente mais atraente para trabalhar, viver e investir²⁵.

Em terceiro lugar, existem acções destinadas a promover um **desenvolvimento mais equilibrado e policêntrico**, passando pelas redes urbanas, nacionais e comunitárias e incluindo ligações entre as cidades economicamente mais fortes e outras zonas urbanas, como as cidades de pequena e média dimensão. Isto exige que se façam escolhas estratégicas na identificação e no reforço de pólos de crescimento, sem esquecer a criação de redes de ligação física (infra-estruturas, tecnologias da informação, etc.) e humanas (acções de promoção da cooperação, etc.) igualmente importantes. Uma vez que estes pólos servem territórios mais vastos, incluindo o interior rural imediato, contribuem para um crescimento sustentável e equilibrado do Estado-Membro em questão e da Comunidade no seu conjunto. Da mesma maneira, as áreas rurais prestam serviços a toda a sociedade, por exemplo, sob forma de oportunidade de recreio e paisagens valiosas. A tónica deve também colocar-se, pois, na ligação entre o mundos rural e urbano.

Sabemos da experiência anterior que existem alguns princípios básicos de acção nas zonas urbanas. O primeiro, saber que os principais parceiros nas cidades, assim como as autoridades locais, têm um papel importante a desempenhar para atingir estes objectivos. Como referido, os Estados-Membros podem delegar responsabilidades às cidades no domínio do desenvolvimento urbano. Este aspecto é particularmente importante quando articulado com o factor de proximidade, por exemplo, para poder dar resposta aos desafios de cariz mais local como a exclusão social ou a falta de acesso a serviços fundamentais.

O segundo, a elaboração de um **plano de desenvolvimento urbano sustentável** a médio e longo prazo constitui geralmente uma condição prévia para o êxito, na medida em que garante a coerência dos investimentos e a sua qualidade ambiental. Contribui igualmente para garantir o empenhamento e a participação do sector privado na reabilitação das zonas urbanas. Por norma, é necessário adoptar uma abordagem multidisciplinar ou integrada. No que toca a acções delimitadas a zonas específicas, por exemplo, para promover a inclusão social, é necessário que as que se destinam a melhorar a qualidade de vida (incluindo ambiente e habitação) ou o nível dos serviços prestados aos cidadãos sejam combinadas com acções para fomentar o desenvolvimento de novas actividades e a criação de emprego, por forma a garantir o futuro das áreas em questão a longo prazo. A nova iniciativa JESSICA foi concebida para promover e facilitar o desenvolvimento de produtos de engenharia financeira para apoiar projectos incluídos em planos de desenvolvimento urbano integrado.

²⁵ Estratégia Temática sobre o Ambiente Urbano. COM (2005) 718 final.

Os programas e serviços de apoio integrados devem centrar-se nesses grupos mais necessitados, como imigrantes, jovens e mulheres. Todos os cidadãos devem ser encorajados a participar na planificação e na produção de serviços.

JESSICA: desenvolvimento urbano sustentável

A iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) é o novo quadro político para o fomento da cooperação em engenharia financeira no domínio do desenvolvimento urbano sustentável entre as autoridades dos Estados-Membros, por um lado, e a Comissão, o BEI e o CEB (Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa), por outro. Espera-se que outras instituições financeiras internacionais (IFI), além da banca europeia e do sector privado, participem e contribuam. Esta iniciativa foi lançada em conjunto pela Comissão, em cooperação com o BEI e o CEB, visando oferecer ajuda e novas oportunidades às autoridades responsáveis pela nova geração de programas da Política de Coesão.

Inspira-se na iniciativa JEREMIE, à qual se assemelha, para facilitar o acesso das PME ao financiamento, especialmente no que toca à metodologia. Tal como no caso da iniciativa JEREMIE, JESSICA complementa a participação dos programas ou dos fundos privados nos fundos de desenvolvimento urbano, acrescenta conhecimentos especializados, potencia os recursos de empréstimos adicionais e facilita as relações com os promotores dos projectos, levando à realização de novos projectos no terreno.

Estas iniciativas são complementares no contexto dos planos de desenvolvimento urbano integrado. A iniciativa JEREMIE pode apoiar o acesso ao financiamento das micro e médias empresas das zonas urbanas, e a JESSICA pode apoiar os projectos e as redes de infra-estruturas urbanas, relacionadas com eficácia energética ou TIC, ou qualquer outro projecto ou grupo de projectos abrangidos pelo âmbito de intervenção do FEDER (ou do FSE, quando for caso disso), não relacionados com o acesso das PME ao financiamento mas incluídos num plano de desenvolvimento urbano integrado.

5.2. Apoiar a diversificação económica das zonas rurais, pesqueiras e com desvantagens naturais

A Política de Coesão pode igualmente desempenhar um papel fundamental de apoio à recuperação económica das zonas rurais, complementando as acções apoiadas pelo novo fundo de desenvolvimento rural (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, FEADER)²⁶. Esta abordagem complementar deve procurar apoiar a reestruturação e a diversificação da economia nas zonas rurais europeias.

É necessário incentivar as sinergias entre as políticas estruturais, as políticas de emprego e as políticas de desenvolvimento rural. Neste contexto, os Estados-Membros devem velar pela sinergia e coerência das acções a financiar pelo FEDER, pelo Fundo de Coesão, pelo FSE, pelo FEP e pelo FEADER num determinado território e num determinado domínio de actividade. Os princípios directores essenciais no que respeita à linha de demarcação e aos mecanismos de coordenação entre as acções apoiadas pelos diferentes fundos devem ser

²⁶ Regulamento (CE) n.º 1685/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005. JO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

definidos ao nível do Quadro Estratégico Nacional de Referência ou do Plano Estratégico Nacional.

Quanto à Política de Coesão, a acção a favor das zonas rurais ou com desvantagens naturais, incluindo regiões insulares, deve contribuir para a criação de novas oportunidades através da diversificação da economia rural. Incluem-se esforços para ajudar a garantir um acesso mínimo aos **serviços de interesse económico geral** a fim de melhorar as condições nas zonas rurais, e para atrair empresas e pessoal qualificado e limitar a migração das suas populações. Neste contexto, a conexão às principais redes nacionais e europeias é igualmente necessária. Além do mais, a Política de Coesão deve apoiar a capacidade endógena dos territórios rurais, promovendo, por exemplo, a comercialização de produtos a nível nacional e mundial e favorecendo a inovação de processos e produtos no âmbito das actividades económicas existentes.

Por exemplo, o objectivo de atingir a massa crítica necessária para uma prestação de serviços eficaz, incluindo os serviços acima referidos destinados a manter a saúde da população activa, constitui um enorme desafio. A garantia do acesso universal a todos os serviços, em particular nas zonas pouco povoadas, pode ser obtida através de investimentos em **pólos de desenvolvimento** nas zonas rurais (por exemplo, em cidades de pequena e média dimensão) e do desenvolvimento de **clusters económicos** que explorem os recursos locais e utilizem as novas tecnologias da informação.

Muitas regiões rurais dependem, em grande medida, do turismo. Estas regiões necessitam de **uma abordagem integrada** orientada para a qualidade, centrada na satisfação dos consumidores e baseada nas dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. As acções neste contexto devem tirar partido e procurar preservar e desenvolver os recursos naturais e culturais que podem ter efeitos positivos importantes, protegendo os habitats e apoiando o investimento na biodiversidade. A abordagem integrada deve ter um impacto positivo no sector do turismo, na economia local, nas pessoas que trabalham no sector do turismo, nos visitantes e na população local, bem como no património natural e cultural.

No sector das pescas, a reestruturação das zonas costeiras dependentes da pesca e das ilhas de pequena dimensão é com frequência um desafio particular por razões geográficas, pelo que a Política de Coesão pode desempenhar um papel importante de complemento das acções apoiadas pelo novo Fundo Europeu para as Pescas (FEP).

5.3. Cooperação

As três prioridades acima referidas devem ser complementadas com medidas destinadas a promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, incluindo a cooperação marítima quando apropriado. Consequentemente, uma cooperação mais estreita entre as regiões da UE deve contribuir para acelerar o desenvolvimento económico e para alcançar um maior crescimento. As fronteiras nacionais constituem frequentemente um obstáculo ao desenvolvimento do território europeu no seu conjunto, podendo limitar o pleno desenvolvimento do seu potencial de competitividade. No contexto transfronteiriço e transnacional, os transportes, a gestão dos recursos hídricos e a protecção do ambiente constituem exemplos claros dos desafios que exigem uma abordagem centrada e integrada que ultrapasse as fronteiras nacionais.

5.4. Cooperação transfronteiriça

O objectivo essencial da cooperação transfronteiriça na Europa é integrar as zonas divididas por fronteiras nacionais que se defrontam com problemas comuns que exigem soluções comuns. Tais desafios são enfrentados pelas regiões de fronteira na União em resultado da fragmentação dos mercados do trabalho e de capitais, das redes de infra-estruturas, da capacidade fiscal e das instituições.

Embora os programas de cooperação devam ser adaptados à situação específica de cada região fronteiriça, é importante concentrar a assistência nas principais prioridades a fim de apoiar o crescimento e a criação de emprego.

As recomendações de âmbito geral no que respeita à futura cooperação transfronteiriça nem sempre são pertinentes devido à grande diversidade de situações. Simultaneamente, tendo em conta os obstáculos criados pelas fronteiras, a melhoria das infra-estruturas de transportes e de comunicações existentes, bem como, se for caso disso, o desenvolvimento de novas ligações. Estas constituem um ponto de partida útil que permite reunir as condições prévias necessárias para criar ou desenvolver contactos transfronteiriços

A cooperação transfronteiriça deve centrar-se no reforço da competitividade das regiões fronteiriças. Além disso, deve contribuir para a integração económica e social, em especial nos casos em que existem grandes disparidades económicas entre os dois lados da fronteira. As acções incluem a promoção do conhecimento e da transferência de saber-fazer, o desenvolvimento das actividades empresariais transfronteiriças, a exploração do potencial em matéria de educação/formação e de cuidados de saúde nos dois lados da fronteira, bem como a integração do mercado de trabalho transfronteiriço e a gestão conjunta do ambiente e das ameaças comuns. Nos casos em que já existem as condições essenciais para a cooperação transfronteiriça, o apoio no âmbito da Política de Coesão deve centrar-se nas acções que proporcionem valor acrescentado para as actividades transfronteiriças: nomeadamente reforçando a competitividade através da inovação e de iniciativas de investigação e desenvolvimento, permitindo a conexão de redes não físicas (serviços) ou físicas (transportes) a fim de reforçar a identidade transfronteiriça enquanto característica da cidadania europeia, promovendo a integração do mercado de trabalho e fomentando a gestão dos recursos hídricos e o controlo dos riscos de inundações

Deve ser prestada particular atenção aos desafios e às oportunidades colocados pelas alterações das fronteiras externas da União após o alargamento. Neste caso, é necessário promover acções coerentes transfronteiriças que encorajem a actividade económica de ambos os lados e removam as barreiras ao desenvolvimento. Para tal, a Política de Coesão e o novo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) precisam de criar um quadro coerente de acção.

5.5. Cooperação transnacional

As zonas transnacionais são macrorregiões em que é necessário aumentar a integração e a coesão económica e social. Os programas de cooperação transnacional procuram aumentar a cooperação entre os Estados-Membros em domínios de importância estratégica.

Por conseguinte, as acções que procuram melhorar a interconexão física (por exemplo, os investimentos em transportes sustentáveis) e não-física (redes, intercâmbios entre regiões e entre as partes envolvidas) entre os territórios devem beneficiar de apoio.

As acções previstas incluem a realização de corredores de transporte europeus (em especial as secções transfronteiriças) para a prevenção dos riscos naturais, uma gestão dos recursos hídricos a nível das bacias fluviais, uma cooperação marítima integrada e redes de I&D e de inovação.

O mapa das zonas que beneficiam actualmente das medidas de cooperação transnacional foi modificado para garantir condições de implementação das acções estruturais de base. Para o efeito, foram tidos em conta a coerência territorial e os critérios funcionais de natureza geográfica, nomeadamente a partilha da mesma bacia fluvial ou zona costeira, a localização na mesma zona montanhosa ou o facto de serem atravessadas por um importante corredor de transporte. São igualmente pertinentes outros critérios como os factores históricos ou as estruturas institucionais, bem como a cooperação ou as convenções existentes.

5.6. Cooperação inter-regional

Os programas de cooperação inter-regional devem centrar-se na Agenda para o Crescimento e o Emprego: reforço da inovação, PME e espírito empresarial, ambiente e prevenção dos riscos. Além disso, serão incentivados o intercâmbio de experiências e de melhores práticas no que respeita ao desenvolvimento das zonas urbanas, à modernização dos serviços do sector público (como a utilização das TIC pelos sectores da saúde e da administração pública) e à execução dos programas de cooperação, bem como à realização de estudos e à recolha de dados. A cooperação inter-regional será igualmente apoiada no âmbito de programas em prol da convergência, da competitividade regional e do emprego. Ademais, será promovido o intercâmbio de experiências e de melhores práticas no que respeita ao desenvolvimento urbano, à inclusão social, à relação entre as zonas urbanas e as zonas rurais e à execução de programas de cooperação.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa às Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º [...] /2006 do Conselho, de [.../.../] de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999²⁷, nomeadamente o n.º 1 do artigo 25.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão²⁸,

Tendo em conta o parecer favorável do Parlamento Europeu²⁹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu³⁰,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões³¹,

Considerando o seguinte:

- (1) Nos termos do artigo 158.º do Tratado, a fim de reforçar a sua coesão económica e social, a Comunidade procurará reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.
- (2) Nos termos do artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º [...] /2006, deviam estabelecer-se orientações estratégicas em matéria de coesão económica, social e territorial para definir um quadro indicativo para a intervenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão (em seguida, designados os “Fundos”), tendo em conta outras políticas comunitárias pertinentes, com vista à promoção de um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável da Comunidade.
- (3) O alargamento resulta num acentuar importante das disparidades regionais existentes na Comunidade, embora algumas das zonas mais pobres dos novos Estados-Membros

²⁷ JO Lde/....., p.

²⁸ JO C [...] de [...], p. [...].

²⁹ JO C [...] de [...], p. [...].

³⁰ JO C [...] de [...], p. [...].

³¹ JO C [...] de [...], p. [...].

apresentem as taxas de crescimento mais elevadas. O alargamento comporta consequentemente uma oportunidade sem precedentes de aumentar o crescimento e a competitividade em toda a Comunidade, que deve reflectir-se nas presentes orientações estratégicas.

- (4) O Conselho Europeu da Primavera de 2005 confirmou que a comunidade devia mobilizar os recursos nacionais e comunitários mais adequados – incluindo a Política de Coesão – na prossecução dos objectivos da Agenda de Lisboa renovada, que consiste em orientações integradas, incluindo as orientações políticas gerais para a economia e para o emprego adoptadas pelo Conselho³².
- (5) Para atingir os objectivos definidos no Tratado, em especial o objectivo de promover uma convergência económica real, as acções apoiadas pelos limitados recursos disponíveis a título da Política de Coesão devem concentrar-se na promoção do crescimento sustentável, da competitividade e do emprego tendo em conta a Agenda de Lisboa renovada.
- (6) O objectivo das presentes orientações estratégicas deve, pois, visar o fomento dos conteúdos estratégicos da Política de Coesão com vista ao reforço das sinergias para ajudar a atingir os objectivos da Agenda de Lisboa renovada.
- (7) O Conselho Europeu da Primavera de 2005 concluiu ainda que era necessária uma maior apropriação dos objectivos de Lisboa no terreno, contando com a participação dos intervenientes regionais e locais e dos parceiros sociais, em particular nos domínios em que a proximidade é essencial, como a inovação, a economia baseada no conhecimento e as novas tecnologias da informação e da comunicação, o emprego, o capital humano, o espírito empresarial, o apoio às PME e o acesso ao financiamento capital de risco. As orientações estratégicas reconhecem a importância deste envolvimento.
- (8) Deviam ainda reconhecer que o sucesso da implementação da Política de Coesão depende da estabilidade macroeconómica e das reformas estruturais nacionais em conjunto com uma gama de outras condições favoráveis ao investimento, como a implementação eficaz do mercado interno, das reformas administrativas, da boa governança, de um enquadramento empresarial positivo e da existência de uma força de trabalho altamente qualificada.
- (9) Os Estados-Membros desenvolveram Programas Nacionais de Reforma para melhorar as condições conducentes ao crescimento e ao emprego, tendo em conta as orientações integradas. As orientações estratégicas deviam ainda conceder a prioridade, em todos os Estados-Membros e regiões, às áreas de investimento favoráveis aos PNR, sem esquecer as necessidades e as situações nacionais e regionais: investimento na inovação, economia do conhecimento, novas tecnologias do conhecimento e da comunicação, emprego, capital humano, espírito empresarial, apoio às PME ou acesso ao financiamento capital de risco.

³² JO [...] de [...], p. [...].

- (10) As orientações estratégicas devem ainda ter em conta a importância da Política de Coesão para atingir outros objectivos políticos comunitários em sintonia com a Agenda de Lisboa renovada.
- (11) No caso das regiões e dos Estados-Membros elegíveis para apoio a título do Objectivo “Convergência”, a meta devia ser estimular o potencial de crescimento para se atingir e manter taxas de crescimento elevadas, abordando igualmente as deficiências nas redes de infra-estruturas e reforçando as capacidades institucionais e administrativas.
- (12) A dimensão territorial da Política de Coesão é capital e todas as zonas da Comunidade deviam poder contribuir para o crescimento e o emprego. As orientações estratégicas deviam ter em conta as necessidades de investimento tanto nas zonas urbanas como rurais, em função dos respectivos papéis no desenvolvimento regional e tendo em vista à promoção do desenvolvimento equilibrado, de comunidades sustentáveis e da inclusão social.
- (13) O Objectivo de Cooperação Territorial Europeia tem um papel importante a desempenhar para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento de todo o território comunitário. As orientações estratégicas devem contribuir para o sucesso deste objectivo, que depende da partilha das estratégias de desenvolvimento dos territórios nacionais, regionais e locais em causa e da criação de redes especialmente adaptadas ao intercâmbio de ideias que integrem os programas nacionais e regionais em matéria de coesão.
- (14) Para promover o desenvolvimento sustentável, as orientações estratégicas devem reflectir a necessidade de ter em conta protecção e melhoria do ambiente na preparação das estratégias nacionais.
- (15) A igualdade entre homens e mulheres e a prevenção da discriminação com base no sexo, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual são princípios básicos da Política de Coesão, devendo ser assumidos em todos os níveis da abordagem da estratégia da coesão.
- (16) A boa governança é, também ela, essencial a todos os níveis para o sucesso da execução da Política de Coesão. As orientações estratégicas devem ainda ter em conta que uma colaboração aberta na elaboração e na implementação das estratégias de desenvolvimento é importante e necessária para gerir com êxito as complexas estratégias da coesão e para obter a qualidade e a eficiência do sector público.
- (17) As orientações estratégicas representam um quadro único indicativo que os Estados-Membros e as regiões deverão utilizar aquando da elaboração dos programas nacionais e regionais, especialmente para avaliar o seu contributo para os objectivos da Comunidade em termos de coesão, crescimento e emprego. Tendo em conta estas orientações estratégicas, cada Estado-Membro deve preparar o seu Quadro Nacional de Referência Estratégica e os programas operacionais daí resultantes,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de coesão económica, social e territorial (em seguida designadas “orientações estratégicas”) constantes do anexo são adoptadas pela presente decisão.

Artigo 2.º

Os Estados-Membros devem garantir que os Quadros Nacionais de Referência Estratégicos e os programas operacionais para o período de 2007 a 2013 são coerentes com as presentes orientações.

Artigo 3.º

Os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em [...]

Pelo Conselho
O Presidente
[...]

ANEXO

Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão, 2007-2013

1. INTRODUÇÃO: ORIENTAÇÕES PARA A POLÍTICA DE COESÃO, 2007-2013

Em conformidade com as orientações integradas para o crescimento e o emprego da Agenda de Lisboa renova, os programas apoiados pela Política de Coesão devem procurar centrar os recursos nas três prioridades seguintes³³:

- reforçar a **atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades**, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente;
- incentivar a **inovação, o espírito empresarial** e o crescimento da **economia baseada no conhecimento**, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; bem como
- criar **mais e melhor emprego**, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

Ao incorporar a agenda de Lisboa renovada nos novos programas, devem ter-se em atenção os seguintes princípios:

Em primeiro lugar, a par do relançamento da Estratégia de Lisboa, a Política de Coesão deve concentrar-se em maior medida no **conhecimento, na investigação e inovação e no capital humano**. Por isso, o esforço financeiro global de apoio a esses domínios de intervenção deve aumentar significativamente, como previsto pelas novas medidas de afectação. Além disso, os Estados-Membros e as regiões devem inspirar-se nas melhores práticas sempre que estas tenham resultados positivos visíveis em termos de crescimento e de emprego.

Em segundo lugar, os Estados-Membros e as regiões devem ter por objectivo o **desenvolvimento sustentável** e desencadear sinergias entre as dimensões económica, social e ambiental. A Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego e os Programas Nacionais de Reforma destacam a importância deste último factor no crescimento, na competitividade e no emprego. A protecção ambiental tem que ser tida em conta na preparação de programas e projectos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável.

Em terceiro lugar, os Estados-Membros e as regiões devem perseguir o objectivo da **igualdade entre homens e mulheres** em todas as fases da elaboração e da execução dos programas e dos projectos. Isto pode ser realizado através de acções específicas destinadas a promover a igualdade, tendo devidamente em conta o modo como outros projectos e a gestão dos Fundos podem afectar os homens e as mulheres.

³³ Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - um novo começo para a Estratégia de Lisboa». COM(2005) 24 de 02.02.2005.

Em quarto lugar, os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para **prevenir as discriminações** por razões de género, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual durante as várias fases de implementação dos Fundos. Em particular, a acessibilidade das pessoas com deficiência é um dos critérios a respeitar na definição de operações co-financiadas pelos fundos e a ter em conta durante as várias fases de implementação.

Nas secções seguintes, são analisados os aspectos fundamentais de cada um destes domínios e propostas orientações específicas. Nem todas estas orientações mais pormenorizadas serão relevantes para todas as regiões. A combinação de investimentos mais adequada depende, em última instância, da análise dos pontos fortes e fracos de cada Estado-Membro e região e das circunstâncias específicas nacionais e regionais. As orientações representam um quadro único que os Estados-Membros e as regiões deverão utilizar aquando da elaboração dos programas nacionais, regionais e locais, especialmente para avaliar o seu contributo para os objectivos da Comunidade em termos de coesão, crescimento e emprego.

1.1 ORIENTAÇÃO: tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar

Uma das condições prévias para o crescimento e o emprego é assegurar que as empresas disponham das infra-estruturas necessárias (por exemplo, transportes, ambiente e energia). A existência de infra-estruturas modernas e seguras constitui um factor importante para os resultados de muitas empresas, influenciando a capacidade de atracção económica e social das regiões e das cidades. O investimento em infra-estruturas nas regiões menos desenvolvidas, especialmente nos novos Estados-Membros, fomentará o crescimento, reforçando desse modo a convergência com o resto da União e melhorando a qualidade de vida. Os recursos não devem provir exclusivamente de subvenções, mas também, se possível, do sector privado e de empréstimos como os do Banco Europeu do Investimento (BEI). No próximo período, as autoridades dos Estados-Membros poderão recorrer mais frequentemente às competências desta instituição financeira para a elaboração de projectos adequados aos financiamentos europeus, ao abrigo da iniciativa, JASPERS.

1.1.1 Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes

Pode dizer-se que a existência de infra-estruturas de transportes eficientes, flexíveis, seguras e não-poluentes, constitui uma condição prévia para o desenvolvimento económico, dado que fomenta a produtividade e, por conseguinte, aumenta as perspectivas de desenvolvimento das regiões em causa, facilitando a circulação das pessoas e das mercadorias. As redes de transportes promovem as oportunidades comerciais, reforçando simultaneamente a eficiência. Além disso, o desenvolvimento de infra-estruturas de transportes à escala europeia (nomeadamente as partes pertinentes dos trinta projectos prioritários das redes transeuropeias de transportes), sobretudo dos projectos transfronteiras, é essencial para uma maior integração dos mercados nacionais, em especial no contexto de uma União alargada.

Os investimentos em infra-estruturas devem ser adaptados às necessidades específicas e ao nível de desenvolvimento económico das regiões e dos países interessados. Estas necessidades são geralmente maiores nas regiões da Convergência e nos países abrangidos pelo Fundo de Coesão. Regra geral, à semelhança de outros investimentos, os investimentos em infra-estruturas caracterizam-se por uma menor rendibilidade caso seja ultrapassado um certo limiar de financiamento. O seu retorno é elevado quando as infra-estruturas escasseiam

e as redes de base não foram concluídas, mas é susceptível de diminuir após ser atingido um certo nível.

Por conseguinte, devem ser tidos em conta o nível de desenvolvimento económico regional e a existência de importantes financiamentos destinados às infra-estruturas. Nas regiões e nos países menos desenvolvidos, as ligações internacionais e interregionais podem proporcionar melhores resultados a longo prazo, sob a forma de uma maior competitividade das empresas, e facilitar a mobilidade dos trabalhadores. Por outro lado, no tocante às regiões com uma base económica limitada e fragmentada e caracterizadas por cidades de pequenas dimensões, poderá ser mais adequada a construção de uma infra-estrutura de transportes regional. Nas regiões com redes de transportes desadequadas, deve ser disponibilizado financiamento para construir ligações rodoviárias economicamente vitais. Os desafios de mobilidade e acessibilidade nas zonas urbanas deviam igualmente ser enfrentados, com apoio a sistemas de gestão integrada e soluções de transportes não poluentes.

A fim de otimizar os benefícios decorrentes dos investimentos no sector dos transportes, a assistência facultada a título dos Fundos deve basear-se em determinados princípios.

Em primeiro lugar, devem ser utilizados critérios objectivos para determinar o nível e a natureza dos investimentos que serão efectuados em infra-estruturas. Por exemplo, as taxas de retorno potenciais devem ser avaliadas tendo em conta o nível de desenvolvimento económico e a natureza das actividades económicas das regiões em causa, a densidade e a qualidade das infra-estruturas existentes ou o grau de congestionamento. Na determinação dos benefícios sociais desses investimentos, também devem ser devidamente tidas em conta as repercussões ambientais e sociais dos projectos de infra-estruturas previstos.

Em segundo lugar, o princípio da sustentabilidade ambiental deve ser respeitado o mais possível, em conformidade com o Livro Branco³⁴. Deve continuar-se o esforço no sentido de encontrar soluções alternativas mais “verdes”. Contudo, o desempenho ambiental e geral de cada modo de transporte deveria ser globalmente otimizado, em particular quanto à utilização de infra-estruturas intermodais e intramodais³⁵.

Em terceiro lugar, nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência e nos países do Fundo de Coesão, deve ser privilegiada a modernização do sistema ferroviário, seleccionando cuidadosamente os troços prioritários e garantindo a sua interoperabilidade no âmbito do Sistema Europeu de Controlo do Tráfego Ferroviário (ERTMS-European Rail Traffic Management System).

Em quarto lugar, os investimentos nas infra-estruturas de transportes devem ser acompanhados de uma gestão adequada do tráfego e de uma especial atenção para as questões de segurança, em conformidade com as normas nacionais e comunitárias. As estratégias nacionais ou regionais devem ter em conta a necessidade de atingir uma repartição modal equilibrada (e não poluente), a fim de satisfazer tanto as necessidades económicas como as necessidades ambientais. As estratégias devem incluir, por exemplo, sistemas inteligentes de transporte, plataformas multimodais e, em especial, a tecnologia utilizada nos sistemas ERTMS anteriormente mencionada no programa de investigação ATM para o Céu Único Europeu (para um sistema de gestão do tráfego aéreo mais homogéneo na Europa).

³⁴ «A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções. COM(2001) 370.

³⁵ "Manter a Europa em Movimento. Mobilidade sustentável para o continente europeu". COM(2006) 314 de 22.06.2006.

Tendo em conta os princípios acima referidos, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- Os Estados-Membros e as regiões elegíveis para financiamento no âmbito do Objectivo da Convergência³⁶ ou do Fundo de Coesão, devem dar prioridade aos 30 projectos de interesse europeu que digam respeito ao respectivo território. Neste grupo de projectos, as ligações transfronteiras merecem uma atenção especial. Os Estados-Membros devem recorrer aos coordenadores como meio de encurtar o período de tempo entre a programação da rede e a sua construção efectiva. Deve ser concedido apoio a outros projectos RTE e ligações estratégicas de transportes quando tal se justifique de forma evidente como contributo para o crescimento e a competitividade.
- no contexto de uma estratégia regional integrada dos transportes e das telecomunicações que abranja as zonas urbanas e rurais, serão igualmente importantes os investimentos complementares nas ligações secundárias, a fim de assegurar que as regiões beneficiam das oportunidades criadas pelas redes principais;
- o apoio às infra-estruturas ferroviárias deverá procurar garantir uma melhor acessibilidade. As tarifas ferroviárias devem facilitar o acesso aos operadores independentes. Reforçar a criação de uma rede interoperacional em toda a EU. A conformidade e as aplicações da interoperabilidade e a utilização do sistema ERTMS no comboio e na via férrea devem fazer parte de todos os projectos financiados;
- A promoção de redes de transportes sustentáveis do ponto de vista ambiental, particularmente nas zonas urbanas. Isto inclui instalações de transportes públicos (tais como infra-estruturas de estacionamento para os trabalhadores pendulares), planos de mobilidade, rotundas destinadas a reforçar a segurança nos cruzamentos e vias de tráfego não motorizado (pistas para velocípedes, percursos pedonais). São igualmente contempladas as medidas que prevêm a acessibilidade aos serviços de transportes públicos para determinados grupos (idosos, pessoas com deficiência), bem como redes de distribuição de combustíveis alternativos; As vias navegáveis interiores também podem contribuir para a sustentabilidade das redes.
- a fim de garantir a máxima eficiência das infra-estruturas de transportes para a promoção do desenvolvimento regional, devem ser melhoradas as conexões dos territórios sem litoral, insulares ou ultraperiféricos, à rede transeuropeia (TEN-T). A este respeito, o desenvolvimento de ligações secundárias, com especial ênfase para o transporte intermodal e o transporte sustentável será uma ajuda. Nomeadamente, deve ser efectuada a ligação dos portos e aeroportos ao interior.
- deve ser prestada uma maior atenção ao desenvolvimento das «auto-estradas do mar» e ao transporte marítimo de curta distância como alternativa viável ao transporte rodoviário e ferroviário de longo curso.

Nos casos em que os Estados-Membros beneficiam simultaneamente de ajuda do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais, os programas devem fazer uma distinção entre os tipos de acções financiadas por cada um dos Fundos. No caso das redes transeuropeias de transportes, o apoio está essencialmente a cargo do Fundo de Coesão.

³⁶ JO L 167 de 30.04.2004, p. 1.

Por seu lado, os Fundos Estruturais devem centrar-se, em geral, no desenvolvimento das infra-estruturas ligadas às medidas de incentivo ao crescimento económico (tais como o desenvolvimento do turismo, a melhoria das zonas industriais para as tornar mais atractivas, etc.). No que respeita às infra-estruturas rodoviárias, os investimentos devem igualmente estar ao serviço do objectivo geral da segurança rodoviária.

O co-financiamento dos Fundos deve completar as subvenções das redes transeuropeias e evitar, assim, a duplicação de ajuda comunitária. Cada Estado-Membro deverá determinar antecipadamente o instrumento mais adequado aos projectos previstos. O financiamento da Política de Coesão pode ser combinado com a garantia de empréstimo que faz parte dos instrumentos RTE.

1.1.2. Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento

O contributo dos investimentos ambientais para a economia pode assumir três formas: assegurar a sustentabilidade, a longo prazo, do crescimento económico, diminuir os custos ambientais externos para a economia (por exemplo, custos com a saúde, custos da despoluição ou recuperação dos danos) e estimular a inovação e a criação de emprego. Os futuros programas de coesão devem procurar reforçar as eventuais sinergias entre a protecção do ambiente e o crescimento. Neste contexto, devem ser prioritárias a prestação de serviços ambientais (abastecimento em água potável, tratamento dos resíduos e das águas residuais), a gestão dos recursos naturais, a descontaminação das terras com vista à sua preparação para novas actividades económicas e a protecção contra determinados riscos ambientais.

A fim de otimizar os benefícios económicos e minimizar os custos, deve ser dada prioridade à resolução dos problemas de poluição do ambiente na sua origem. No sector da gestão dos resíduos, isto implica uma atenção acrescida à prevenção da produção de resíduos, à reciclagem e biodegradação de resíduos que são soluções rentáveis e criadoras de emprego.

As estratégias de desenvolvimento devem basear-se numa avaliação prévia das necessidades e dos problemas específicos das regiões, sempre que possível através da utilização dos indicadores adequados. Devem ser envidados esforços para promover a internalização dos custos ambientais externos, apoiando a criação e o desenvolvimento de instrumentos de mercado (ver, por exemplo, os instrumentos propostos pelo plano de acção das tecnologias ambientais). Neste contexto, chama-se a atenção para a iniciativa Monitorização Global do Ambiente e da Segurança que permitirá obter, a partir de 2008, informação actualizada em toda a Europa sobre a cobertura/utilização dos solos e características oceânicas, além de mapas pontuais sobre desastres e acidentes.

Assim, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- suprir as necessidades significativas de investimentos em **infra-estruturas**, em especial nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência, nomeadamente nos novos Estados-Membros, a fim de cumprir a legislação em matéria de ambiente nos sectores da água, dos resíduos, do ar, da protecção da natureza e das espécies e da biodiversidade;
- Assegurar **condições atractivas para as empresas e para o seu pessoal altamente qualificado**. Isto pode ser conseguido promovendo um ordenamento do território que reduza a expansão descontrolada das zonas urbanas e a reabilitação do ambiente físico, incluindo o desenvolvimento do património natural e cultural. Os investimentos neste

sector devem estar claramente ligados ao desenvolvimento de empresas inovadoras e criadoras de emprego nos locais em questão;

- Promover, para além dos investimentos nas fontes de energia sustentáveis e nos transportes, os investimentos que contribuam para honrar os compromissos assumidos pela UE no âmbito do **Protocolo de Quioto**;
- adoptar medidas de **prevenção dos riscos** através de uma melhor gestão dos recursos naturais, de uma investigação mais específica e de uma melhor utilização das TIC, bem como de políticas mais inovadoras de gestão pública incluindo, por exemplo, a monitorização preventiva.

Nos casos em que os Estados-Membros beneficiam de ajuda do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais, os programas devem fazer uma distinção clara entre os tipos de acções financiadas respectivamente por cada um dos Fundos.

1.1.3. Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa

Uma prioridade relacionada com o acima exposto é a necessidade de reduzir a dependência em relação às fontes de energia tradicionais através da melhoria do rendimento energético e das fontes de energia renováveis. Os investimentos nestes domínios contribuem para garantir a segurança do abastecimento energético com vista ao crescimento a longo prazo, funcionando simultaneamente como fonte de inovação e oferecendo oportunidades de exportação, sendo rentáveis especialmente se os preços da energia permanecerem elevados.

São igualmente necessários os investimentos nas fontes de energia tradicionais, por forma a garantir a segurança do abastecimento. Nos casos em que o mercado não funciona e em que a liberalização do mercado não seja prejudicada, os Fundos devem sobretudo concentrar-se na realização das interconexões, especialmente na conclusão das redes transeuropeias, na melhoria das redes de electricidade e na realização e melhoria das redes de transportes e de distribuição de gás, incluindo às regiões insulares e ultraperiféricas, se necessário.

Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- apoiar os projectos destinados a melhorar o **rendimento energético**, por exemplo nos edifícios, e a divulgar modelos de desenvolvimento de baixa intensidade energética;
- apoiar o desenvolvimento e a utilização de **tecnologias renováveis e alternativas** (eólica, solar, biomassa), incluindo para aquecimento e climatização que podem conferir à UE uma vantagem comparativa e reforçar desse modo a sua posição competitiva. Tais investimentos contribuem igualmente para o objectivo de Lisboa de assegurar que, até 2010, 21% da electricidade seja gerada por fontes renováveis;
- no que respeita às fontes de energia tradicionais, concentrar os investimentos no desenvolvimento das **redes**, quando o mercado não funcionar. Os referidos instrumentos dizem essencialmente respeito às regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência.

1.2 ORIENTAÇÃO: melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento

Os objectivos de crescimento e criação de emprego da Comunidade exigirão uma reorientação estrutural da economia para as actividades baseadas no conhecimento. Para tal, deverão ser lançadas acções em várias frentes a fim de: melhorar os baixos níveis de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), em especial no sector privado; promover a inovação através de novos e melhores produtos, processos e serviços capazes de resistir à concorrência internacional; reforçar as capacidades regionais e locais para gerar e absorver novas tecnologias (em especial as TIC); e dar um maior apoio à assunção de riscos.

A percentagem do PIB destinada às despesas em IDT tem vindo a aumentar, mas apenas marginalmente, atingindo apenas 1,9% do PIB, ficando, pois, muito aquém do objectivo de Lisboa (3%)³⁷. Estima-se que um aumento de 1,9% para 3% da parte do PIB destinada às despesas em IDT (a fim de alcançar o objectivo de Lisboa até 2010) se traduziria num aumento de 1,7% do nível do PIB até 2010³⁸. Ao mesmo tempo que se verifica essa quebra significativa do investimento em IDT por parte das empresas, há também sinais de que os investimentos públicos neste sector estão sob pressão. A disparidade em matéria de IDT e de inovação em cada país e entre os vários países, em especial no que respeita às despesas em IDT suportadas pelas empresas, é muito maior do que a disparidade em termos de rendimento. Embora tenham sido lançadas iniciativas nacionais em conjugação com iniciativas comunitárias, as instituições públicas e privadas deste sector devem empreender outras acções por forma a satisfazer as necessidades das empresas em matéria de IDT. O atraso da Europa em matéria de inovação está a aumentar: o Painel Europeu da Inovação demonstra que, em ³⁹ nove de onze indicadores de inovação, a Europa apresenta um atraso em relação aos EUA. Também *dentro* da Europa, subsiste um atraso em matéria de inovação, dado que a maioria das vezes a União não consegue transformar o desenvolvimento tecnológico em produtos e processos comerciais. A Política de Coesão pode contribuir para resolver os principais problemas subjacentes ao mau desempenho da Europa em matéria de inovação, incluindo a ineficácia dos sistemas neste domínio, a falta de dinamismo empresarial e a lentidão na adopção das TIC por parte das empresas.

Neste contexto, devem ser reforçadas as capacidades nacionais e regionais de IDT, a fim de apoiar os investimentos nas infra-estruturas das TIC e de divulgar a tecnologia e o conhecimento através de mecanismos adequados de transferência das tecnologias e de intercâmbio de conhecimentos. Deveria ser possível incentivar uma utilização mais eficaz do potencial de IDT existente, recorrendo a capacidades regionais de antecipação, bem como a outros métodos regionais de programação estratégica que implicam um diálogo regular e sistemático com os principais interessados. É igualmente importante incentivar a capacidade de absorção de IDT das empresas, particularmente as PME, com acções de desenvolvimento de técnicas e competências; encorajar a criação e a exploração de um centro de procura de talentos na Europa; aumentar os investimentos em IDT e inovação dos sectores público e privado; e promover as parcerias no âmbito da IDT em todas as regiões da União. As plataformas europeias de tecnologia, por exemplo, têm a capacidade de adaptar mais especificamente os programas de investigação às necessidades das empresas; a Política de Coesão pode ter uma função importante no apoio a prestar na implementação das respectivas

³⁷ «Investir na investigação: um plano de acção para a Europa». COM(2003) 226 de 30.04.2003.

³⁸ «Os custos económicos da Não-Lisboa», SEC(2005) 385 de 15.3.2005.

³⁹ SEC(2004) 1475.

agendas estratégicas de investigação em toda a União incluindo as regiões menos desenvolvidas.

Embora as subvenções directas permaneçam significativas, nomeadamente nas regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência, é necessário privilegiar a prestação de serviços económicos e tecnológicos colectivos aos grupos de empresas, a fim de reforçar as suas actividades inovadoras. A concessão de subvenções directas a empresas deve destinar-se especificamente a melhorar a capacidade da empresa em matéria de IDT e de inovação e não a reduzir temporariamente os seus custos de produção, o que tem um efeito significativo de peso morto. Esta abordagem é particularmente importante nos sectores tradicionais, em especial nos que estão expostos à concorrência mundial e que necessitam de medidas suplementares para se manterem competitivos, bem como nas PME que constituem frequentemente a maior fonte de emprego a nível regional. Mais importante ainda é o facto de estas políticas se deverem adaptar às condições específicas de cada região, em especial às necessidades das PME. As estratégias nacionais, regionais e locais devem basear-se numa análise global das oportunidades de investimento em IDT.

O conhecimento e a inovação estão no âmago dos esforços envidados pela Comunidade para promover um crescimento mais rápido e mais emprego. A nível da Comunidade, são propostos dois programas-quadro interligados: o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológicos e o Programa-Quadro «Competitividade e Inovação» (CIP). A sinergia entre a Política de Coesão e estes instrumentos é fundamental para a interacção regional das políticas de investigação e coesão, para a sua articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional e regional e para demonstrar que é possível atingir esse objectivo. A Política de Coesão pode ajudar todas as regiões a desenvolver capacidades de investigação e inovação, contribuindo desse modo para uma participação efectiva dessas regiões no espaço europeu da investigação, bem como nas actividades de investigação e inovação da Comunidade em geral. Essencialmente, a Política de Coesão desempenha dois papéis importantes: em primeiro lugar, ajuda as regiões a executar as estratégias regionais de inovação e os planos de acção que têm, potencialmente, um impacto significativo na competitividade, tanto a nível regional, como na União globalmente considerada; em segundo lugar, contribui para reforçar a capacidade de investigação e inovação na região até um nível que lhe permita participar nos projectos transnacionais de investigação.

Por conseguinte, as estratégias regionais devem: privilegiar o investimento em IDT, inovação e espírito empresarial; assegurar que estes investimentos satisfazem as necessidades de desenvolvimento económico da região e que existe capacidade para os transformar a investigação em produtos comerciais, processos e serviços inovadores; reforçar a transferência de tecnologias e o intercâmbio de conhecimentos; promover o desenvolvimento, a divulgação e a adopção das TIC nas empresas; assegurar que as empresas que estão dispostas a investir em bens e serviços de elevado valor acrescentado tenham acesso aos financiamentos. Tais estratégias deviam prever medidas específicas experimentais destinadas a aumentar a capacidade de que devem fazer prova as políticas e as organizações intermediárias nas acções de fomento à inovação levadas a cabo junto dos agentes regionais e locais, em particular as PME.

1.2.1. Reforçar e melhorar o investimento em IDT

A competitividade das empresas europeias depende fundamentalmente da sua capacidade para introduzir novos conhecimentos no mercado o mais rapidamente possível. O apoio público à IDT justifica-se sempre que falhas de mercado são identificadas e pelo carácter público de

certos investimentos de IDT. Além disso, a questão da apropriação dos resultados da investigação e a necessidade de atingir uma massa crítica em determinados sectores de investigação justificam o apoio público à IDT.

A natureza específica da IDT deve ser considerada aquando da execução da política regional. A IDT exige, em particular, uma estreita interacção entre os intervenientes, de modo a promover a constituição dos pólos de excelência necessários para atingir a massa crítica; a proximidade geográfica das PME e os pólos de inovação em torno das instituições públicas de investigação, por exemplo, podem desempenhar um papel fundamental. Daí que as actividades de IDT devam necessariamente estar concentradas geograficamente e que paralelamente a capacidade de absorção das zonas de baixa intensidade de IDT seja promovida.

Nos Estados-Membros e nas regiões menos desenvolvidos a IDT deve ser promovida em torno dos pólos de excelência existentes, devendo evitar-se uma dispersão geográfica excessiva dos recursos. Também aqui, as plataformas europeias de tecnologia podem contribuir para centrar o investimento em áreas prioritárias de investigação. Os investimentos devem igualmente complementar as prioridades europeias definidas no Sétimo Programa-Quadro e apoiar os objectivos da Agenda de Lisboa renovada. Deve ser concedida prioridade ao desenvolvimento de produtos, serviços e competências novos e comercializáveis.

As acções de IDT devem ser alinhadas pela política da Comunidade neste domínio e pelas necessidades das regiões em questão. Em termos de método, essas acções devem basear-se numa abordagem analítica adequada, tal como a capacidade de antecipação; bem como na utilização de indicadores, como as patentes; recursos humanos em IDT; na localização das instituições de investigação públicas e privadas; e na existência de agrupamentos de empresas inovadoras.

As orientações recomendadas para as acções a empreender no domínio da IDT são as seguintes:

- reforçar a cooperação entre as empresas, bem como entre estas últimas e as instituições públicas de investigação e educação superior, apoiando a criação de **clusters** regionais e transregionais de excelência;
- apoiar as **actividades de IDT nas PME** e conceder a estas últimas o acesso aos serviços de IDT nas instituições de investigação financiadas com dinheiros públicos;
- apoiar as iniciativas regionais de carácter **transfronteiriço e transnacional** destinadas a reforçar a colaboração no sector da investigação e a criação de capacidades nos sectores prioritários da política de investigação da Comunidade;
- reforçar a **criação de capacidades de I&D**, incluindo as TIC, as infra-estruturas de investigação e o capital humano nos sectores que possuem um potencial de crescimento significativo.

Particularmente nas regiões elegíveis ao abrigo do Objectivo da Convergência, os programas podem contribuir para desenvolver as infra-estruturas nos domínios da IDT (incluindo as redes regionais de transmissão de dados a alta velocidade entre os estabelecimentos de investigação e dentro destes últimos), da educação (nas regiões elegíveis ao abrigo do Objectivo da Convergência), para fornecer equipamento e instrumentos às instituições e às

empresas financiadas com verbas públicas, desde que estes investimentos estejam directamente ligados aos objectivos regionais de desenvolvimento económico. Tal poderá incluir as infra-estruturas de investigação cujos estudos de viabilidade foram financiados pelos anteriores Programas-Quadro. O apoio às prioridades do Sétimo Programa-Quadro deve procurar desenvolver todo o potencial dos centros de excelência já existentes ou que estão a ser criados, bem como reforçar os investimentos no capital humano, especialmente através da formação dos investigadores a nível nacional e da criação de condições para atrair os investigadores formados no estrangeiro.

1.2.2. Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial

A inovação resulta de processos complexos e interactivos, incluindo a capacidade de as empresas beneficiarem de conhecimentos complementares fornecidos por outros intervenientes no mercado, organizações e instituições.

Os investimentos na inovação representam uma prioridade de topo da Política de Coesão e dos programas a título dos Objectivos da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego. O seu co-financiamento deve ser uma prioridade principal nas regiões abrangidas por este último objectivo, cujos recursos financeiros limitados devem ser concentrados por forma a atingir a massa crítica e a obter um efeito de alavanca.

A principal finalidade deve ser a promoção de um ambiente empresarial que favoreça a produção, a divulgação e a utilização de novos conhecimentos por parte das empresas. A fim de criar sistemas de inovação regionais eficazes, os agentes económicos, sociais e políticos devem ser postos em contacto com as melhores tecnologias e práticas comerciais do mundo, ultrapassando a dimensão nacional ou local. Para o efeito, deve igualmente ser estabelecida uma cooperação com os Centros de Ligação para a Inovação e com os Euroinfocentres que são financiados pelo programa CIP, em especial no domínio das tecnologias transnacionais e da divulgação da informação.

As empresas em fase de arranque, em especial as empresas ligadas à IDT, devem beneficiar de apoio, a fim de desenvolver parcerias com instituições de investigação que se baseiem numa perspectiva a mais longo prazo e que estejam claramente viradas para o mercado. A Política de Coesão deve procurar compensar as situações em que o mercado não funciona e que prejudicam a inovação e o espírito empresarial. As acções devem procurar desenvolver os pólos de actividade existentes, a fim de explorar o potencial regional em matéria de IDT e de promover a criação de redes e a cooperação tecnológica dentro das regiões e entre estas últimas.

As entidades públicas devem assegurar que as instituições de investigação, o sector privado e o sector público explorem plenamente as potenciais sinergias existentes.

Em termos de método, as estratégias de desenvolvimento económico poderiam ser melhoradas pela recolha de dados relativos às actividades inovadoras existentes nas regiões em causa. Estes dados podem, por exemplo, dizer respeito a patentes privadas ou à natureza, âmbito de aplicação e potencial de desenvolvimento, dos clusters e das actividades inovadoras existentes, incluindo aquelas em que participam instituições públicas e privadas de investigação. Para o efeito, são igualmente úteis os inquéritos comunitários sobre a inovação e o Painel Europeu da Inovação.

Neste domínio, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- tornar a oferta regional em matéria de educação, inovação e IDT mais eficaz e mais acessível às empresas, nomeadamente às PME, por exemplo através da criação de pólos de excelência, do reagrupamento das PME do sector das tecnologias de ponta em torno de instituições de investigação e tecnologia ou do desenvolvimento e criação de **clusters** regionais junto das grandes empresas;
- prestar **serviços de apoio às empresas** a fim de permitir que estas últimas, em especial as PME, reforcem a sua competitividade e se internacionalizem, nomeadamente aproveitando as oportunidades criadas pelo mercado interno. Os serviços prestados às empresas devem dar prioridade à exploração das sinergias (por exemplo, transferência de tecnologias, parques científicos, centros de comunicação TIC, viveiros de empresas e serviços conexos, e colaboração com clusters) e prestar um apoio de tipo mais tradicional em matéria de gestão, comercialização, assistência técnica, contratação e outros serviços profissionais e comerciais;
- assegurar que os pontos fortes da Europa no domínio das **eco-inovações** sejam plenamente aproveitados. As eco-inovações devem ser promovidas a par da melhoria das práticas das PME, mediante a criação de sistemas de gestão ambiental. Se investirem agora neste sector, num futuro próximo, quando outras regiões perceberem a necessidade deste tipo de tecnologias, as empresas da UE estarão em boa posição. Este domínio está claramente ligado ao Programa-Quadro «Competitividade e Inovação»;
- promover o **espírito empresarial**, facilitar a criação e o **desenvolvimento de novas empresas** e incentivar as empresas inovadoras (spin outs e spin offs) a partir das instituições ou das empresas de investigação, utilizando diversas técnicas (por exemplo, realização de campanhas de sensibilização; criação de protótipos; É importante assegurar que as empresas, incluindo as PME, possam utilizar os resultados da investigação para fins comerciais.

Os serviços às empresas devem ser prestados de preferência pelo sector privado ou por organismos mistos (públicos-privados).

Os serviços em causa devem ser da máxima qualidade, estar imediatamente disponíveis, ser facilmente acessíveis e responder às necessidades das PME. Os serviços devem ser de primeira categoria, facilmente disponíveis, facilmente acessíveis e prontos a reagir às necessidades das PME. A qualidade dos serviços deve ser definida e controlada, devendo existir coerência entre os prestadores de serviços, nomeadamente através da criação de parcerias entre o sector público e o sector privado e de balcões únicos.

Os procedimentos administrativos são frequentemente demasiado complexos. As informações e o apoio inicial devem estar disponíveis a partir de uma rede de balcões únicos, que poderia constituir a interface entre o sector público e o candidato à subvenção. Neste contexto, deveriam ser igualmente contempladas diversas acções co-financiadas pela Política de Coesão. As competências dos referidos prestadores devem abranger toda a gama de auxílios de Estado, independentemente das competências nacionais ou regionais, sendo fixados objectivos para garantir a eficácia do seu funcionamento que ficarão sujeitos a um controlo periódico.

Quando as circunstâncias o justificarem, pode ser prestado um apoio personalizado a determinadas categorias de empresas (por exemplo, empresas em fase de arranque ou empresas recentemente transferidas) ou de empresários (por exemplo, jovens, mulheres,

trabalhadores mais velhos ou membros de minorias étnicas). O espírito empresarial deve igualmente ser promovido nas escolas.

1.2.3. Promover a sociedade da informação para todos

A divulgação das TIC em toda a economia da União representa uma alavanca importante para melhorar quer os níveis de produtividade, quer a competitividade das regiões. A divulgação das TIC fomenta igualmente a reorganização dos métodos de produção e o surgimento de novas empresas e de novos serviços privados. A prestação eficaz e efectiva de serviços públicos, em particular no que respeita à administração pública em linha e aos serviços de saúde em linha possui um potencial significativo de crescimento económico e de desenvolvimento de novos serviços. A divulgação tecnológica pode contribuir para o desenvolvimento regional, favorecendo a criação e o crescimento de pólos de excelência no âmbito das actividades TIC e desenvolvendo as conexões e a criação de redes entre as empresas, em especial as PME. As medidas a tomar deverão promover o desenvolvimento de produtos e de serviços destinados a facilitar e incentivar os investimentos do sector privado nas TIC, garantindo simultaneamente a concorrência neste sector.

As medidas políticas devem, pois, centrar-se na conectividade. Isto inclui a melhoria dos serviços de apoio à inovação destinados às PME, com o objectivo específico de promover a transferência de tecnologias entre as instituições de investigação e as empresas. Exige ainda o desenvolvimento das capacidades necessárias à economia do conhecimento, bem como o de conteúdos, através da execução de aplicações e da prestação de serviços (tais como a administração pública em linha, o comércio electrónico, a aprendizagem em linha e os serviços de saúde em linha) que constituem alternativas válidas a outros modelos de prestação de serviços frequentemente mais onerosos. Este aspecto assume particular importância nas áreas remotas, de fraca densidade populacional e nas regiões ultraperiféricas, bem como nas ilhas ou nas áreas naturalmente desfavorecidas. É evidente que a utilização e o desenvolvimento de produtos e de serviços baseados no conteúdo só podem funcionar se as infra-estruturas adequadas existirem e tiverem capacidade para suportar os serviços de banda larga. Por conseguinte, é importante que existam em toda a União infra-estruturas adequadas de comunicação de banda larga a preços acessíveis.

Regra geral, os investimentos nas infra-estruturas relacionadas com as TIC devem ter em conta a rapidez da evolução tecnológica, o respeito pelos princípios da neutralidade tecnológica e o livre acesso. É essencial respeitar as regras da concorrência, bem como a execução do quadro regulamentar relativo às comunicações electrónicas.

As acções devem basear-se em indicadores de contexto relativos à estrutura económica existente (incluindo a especialização industrial; o nível de desenvolvimento económico; a qualidade das conexões às TIC e as potenciais sinergias entre os pólos regionais de actividade económica). A identificação das necessidades regionais deve ter em conta as actuais iniciativas da Comunidade a favor das TIC, em especial a iniciativa i2010 - Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego⁴⁰.

Tendo em conta que as TIC abrangem todos os sectores da economia e da sociedade, é imperativo que os Estados-Membros e as regiões desenvolvam estratégias compatíveis em matéria de sociedade da informação que garantam a coerência e a integração entre os sectores,

⁴⁰ COM(2005) 229.

através de um equilíbrio entre a oferta e a procura com base nas condições locais, na participação das partes interessadas e num forte apoio político do sector público.

As orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- assegurar a adopção das TIC pelas empresas e pelos agregados familiares e promover o desenvolvimento através de um apoio equilibrado da oferta e da **procura de produtos e serviços públicos e privados** neste sector e de maiores investimentos em capital humano. Estas acções devem aumentar a produtividade, promover uma economia digital aberta e competitiva e uma sociedade inclusiva (por exemplo, melhorando a acessibilidade para as pessoas com deficiência e para os idosos), estimulando assim o crescimento e o emprego;
- assegurar a **disponibilidade de infra-estruturas relacionadas com as TIC** nos casos em que o mercado não o faz a um custo comportável e a um nível compatível com o apoio dos serviços necessários, em especial nas zonas rurais isoladas e nos novos Estados-Membros.

1.2.4. Melhorar o acesso ao financiamento

Outro factor essencial para promover o conhecimento e a inovação consiste em facilitar o acesso ao financiamento. Para fomentar o crescimento e a criação de emprego, é necessário que, para os empresários e para as empresas, volte a ser mais interessante investir no desenvolvimento e na produção de bens e de serviços do que, por exemplo, concentrar os seus esforços em actividades destinadas a maximizar o lucro.

O acesso ao financiamento neste contexto é frequentemente difícil, criando obstáculos ao crescimento e à criação de emprego. Importa melhorar o acesso ao capital, tanto no caso das actividades de IDT como das empresas em fase de arranque. É igualmente necessário desenvolver os mercados de capital de risco relacionados com actividades inovadoras e paralelamente proporcionar um melhor enquadramento regulamentar que favoreça o espírito empresarial.

Estes programas podem ser realizados em estreita colaboração com o Fundo Europeu de Investimento (FEI) ao abrigo da iniciativa JEREMIE, o que permitirá disponibilizar recursos financeiros em domínios em que o espírito empresarial não se desenvolve por causa do não-funcionamento do mercado devido aos riscos elevados associados às actividades de IDT. O impacto do apoio público à criação de empresas também deve ser tido devidamente em conta, a fim de evitar a exclusão dos investimentos do sector privado e as medidas prejudiciais para a concorrência. A coordenação entre os Fundos tem que ser maior.

O capital próprio e o capital de risco, bem como os fundos rotativos para empresas inovadoras em fase de arranque, devem desempenhar um papel fundamental como motor do espírito empresarial, da inovação e da criação de emprego; as instituições públicas nem sempre são as mais adequadas para assumir riscos. Nas situações em que o mercado não funciona, deve ser dada prioridade à criação ou à expansão de entidades especializadas no fornecimento de capital de risco e de garantias bancárias. Regra geral, o apoio será mais eficaz se assumir a forma de um pacote integrado de assistência, que comece pela formação antes do arranque ou da expansão da empresa.

Com base nestes princípios, as orientações recomendadas para as acções a empreender são as seguintes:

- apoiar **instrumentos distintos das subvenções** tais como empréstimos, garantias para empréstimos subordinados, instrumentos convertíveis (dívida mezzanine) e capital-investimento (por exemplo, capital semente e capital de risco). As subvenções devem ser utilizadas para a criação e a manutenção das infra-estruturas que facilitem o acesso aos financiamentos (por exemplo, serviços de transferência de tecnologias, viveiros de empresas, redes de investidores privados informais (business angels), programas de investimento rápido). Devem igualmente ser promovidos mecanismos de garantia e de garantia mútua para facilitar o acesso das PME ao microcrédito. O BEI e o FEI poderiam dar um valioso contributo neste sentido;
- desenvolver uma abordagem integrada que apoie simultaneamente a inovação, a sua transferência para novas actividades comerciais e a disponibilidade de capital de risco.
- centrar-se em **grupos específicos**, por exemplo, empresários jovens ou femininos ou ainda grupos desfavorecidos.

Tendo em conta as competências especializadas que o FEI adquiriu ao longo dos anos, uma estreita colaboração com este fundo assume uma especial importância no que respeita ao fornecimento do apoio necessário às PME, bem como ao desenvolvimento paralelo do mercado europeu de capital de risco. A participação na iniciativa JEREMIE é uma possibilidade neste caso.

1.3. ORIENTAÇÃO: Criar mais e melhores empregos

Ao relançar a Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu subscreveu um conjunto único de orientações que reúne as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego⁴¹, integrando deste modo as políticas macroeconómica, microeconómica e de emprego em prol do crescimento e do emprego. Em conformidade com os regulamentos relativos aos Fundos⁴², no domínio dos recursos humanos e do emprego, as prioridades das Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de coesão serão as prioridades definidas na Estratégia Europeia para o Emprego⁴³ complementada pelas recomendações da UE em matéria de emprego que salientam os desafios e as prioridades específicos de cada país.

A dinâmica para atingir o pleno emprego e aumentar a produtividade depende de uma grande diversidade de acções, incluindo as acções acima referidas. Os investimentos em infra-estruturas, no desenvolvimento das empresas e na investigação melhoram as oportunidades de emprego, tanto a curto prazo, enquanto resultado imediato, como a longo prazo, enquanto resultado do seu efeito positivo na competitividade. Para maximizar o emprego e criar empregos permanentes de alta qualidade com estes investimentos, o capital humano deve ser mais desenvolvido e incentivado.

No que respeita ao desenvolvimento do capital humano, as Orientações para o Emprego salientam três prioridades de acção nas políticas dos Estados-Membros:

- atrair e reter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social;

⁴¹ JO L 205 de 06.08.2005, p. 21.

⁴² Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º [...] do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu (CE) n.º 1784/1999. JO Lde .././....., p.

⁴³ COM(2005) 141 de 12.4.2005.

- melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade dos mercados de trabalho;
- reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências.

Além destas prioridades, os investimentos destinados a melhorar a eficiência da administração pública, bem como as infra-estruturas nos sectores da educação, sociais e da saúde, devem merecer a devida atenção.

A Política de Coesão deve essencialmente procurar enfrentar os desafios específicos da Estratégia Europeia para o Emprego em cada Estado-Membro, apoiando as acções realizadas no âmbito dos Objectivos da Convergência, bem como dos objectivos de Competitividade Regional e de Emprego, tendo em consideração o âmbito de actividades definido no quadro legislativo. A gama das acções elegíveis e dos recursos financeiros é mais importante no caso do primeiro objectivo. Quanto aos últimos, os recursos da Comunidade deverão ser utilizados de um modo muito mais concentrado por forma a obter um impacto significativo.

Os programas para o desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos devem ter presentes os desafios e as prioridades específicos de cada país como destacaram as recomendações para o emprego. Quer sejam geridos nacional ou regionalmente, os programas devem efectivamente enfrentar as disparidades territoriais e adaptar-se às necessidades das diferentes áreas.

Por fim, um dos aspectos mais visíveis do valor acrescentado pela dimensão europeia no período 2000-2006 dos Fundos Estruturais foi o apoio concedido aos Estados-Membros e às regiões no intercâmbio de experiências, na construção de redes e na promoção da inovação. Neste contexto, a experiência adquirida com a iniciativa comunitária EQUAL deve ser investida nos mesmos princípios em que se baseia – inovação; transnacionalidade; parcerias; integração da perspectiva de igualdade entre os sexos.

1.3.1. Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social

O alargamento da base da actividade económica, a subida das taxas de emprego e a redução do desemprego são essenciais para apoiar o crescimento económico, promover sociedades socialmente inclusivas e combater a pobreza. O reforço da participação no emprego é tanto mais necessário quanto se prevê uma diminuição da população em idade activa. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- executar políticas de emprego que visem atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a coesão social e territorial;
- promover uma abordagem do trabalho baseada no ciclo de vida;
- garantir mercados de trabalho inclusivos, aumentar a capacidade de atracção do trabalho e tornar este último compensador para os desempregados, incluindo as pessoas desfavorecidas e as pessoas inactivas;
- melhorar a resposta às necessidades do mercado de trabalho.

As acções devem basear-se na identificação prévia das necessidades, por exemplo através da utilização dos indicadores nacionais e/ou regionais pertinentes, tais como as taxas de desemprego e de participação, as taxas de desemprego a longo prazo, as taxas da população em risco de pobreza e o nível dos rendimentos. Deve conceder-se atenção ao nível local, onde as disparidades mais agudizadas podem não ser registadas pelas estatísticas regionais.

A existência de instituições eficientes e eficazes no mercado de trabalho, nomeadamente serviços de emprego capazes de responder aos desafios da rápida reestruturação económica e social e do envelhecimento demográfico, é essencial para apoiar a prestação de serviços aos candidatos a emprego, aos desempregados e às pessoas desfavorecidas e poderia beneficiar do apoio dos Fundos Estruturais. Estas instituições desempenham um papel essencial na execução das políticas de activação do mercado de trabalho e na prestação de serviços personalizados tendo em vista a promoção da mobilidade profissional e geográfica e a adequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra, inclusive a nível local. Devem ainda contribuir para prever com antecedência as insuficiências e os problemas de congestionamento do mercado de trabalho, bem como as exigências em matéria profissional e de competências. Daí deveria igualmente resultar uma gestão adequada da migração económica. O fácil acesso aos serviços e a transparência no seu modo de funcionamento são fundamentais. A rede EURES desempenha um papel essencial para aumentar a mobilidade profissional e geográfica, tanto a nível europeu, como a nível nacional⁴⁴.

O reforço das medidas activas e preventivas do mercado de trabalho deve ser considerado altamente prioritário, a fim de ultrapassar os obstáculos à entrada e permanência nesse mercado e de promover a mobilidade dos candidatos a emprego, dos desempregados e das pessoas inactivas, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores em risco de desemprego, com particular atenção para os trabalhadores menos qualificados. A acção deve focar os serviços personalizados, incluindo a assistência à procura de emprego, colocação e formação, por forma a adequar as qualificações dos que procuram trabalho às necessidades dos mercados laborais locais. O potencial proporcionado pela actividade não assalariada e pela criação de empresas, pelas competências em matéria de TIC e pela cultura digital deve ser plenamente explorado. Em especial, há que:

- aplicar o **Pacto Europeu para a Juventude**, facilitando o acesso ao emprego dos jovens e a transição do sistema de ensino para o mundo do trabalho, nomeadamente através de orientação profissional, de assistência na conclusão do percurso educativo e do acesso a acções de formação e de aprendizagem adequadas;
- implementar o Pacto Europeu para a igualdade entre homens e mulheres, simplificando e realizando acções específicas para reforçar a participação das mulheres no emprego, para reduzir a segregação profissional e eliminar as discrepâncias salariais entre os géneros, bem como os estereótipos neste domínio, e para promover ambientes de trabalho mais compatíveis com a vida familiar, assim como a conciliação da vida profissional com a vida privada. Para o efeito, é essencial facilitar o acesso aos serviços de cuidados infantis e de assistência às pessoas dependentes, a par da integração das questões de género nas políticas e nas medidas adoptadas, de campanhas de sensibilização e do diálogo entre as partes interessadas;

⁴⁴ A rede de cooperação EURES criada em 1993 promove o trabalho entre a Comissão Europeia e os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros do EEE (Estados-Membros da UE mais a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein) além de outras organizações parceiras.

- realizar acções específicas para reforçar o **acesso dos migrantes** ao mercado de trabalho e para facilitar a sua integração social, através de formação e do reconhecimento das competências adquiridas no estrangeiro, de uma orientação personalizada, de formação linguística, de apoio efectivo ao espírito empresarial e da sensibilização das entidades patronais e dos trabalhadores migrantes para os seus direitos e obrigações, bem como para reforçar a aplicação das normas contra a discriminação.

Uma outra prioridade importante deve ser a garantia de mercados de trabalho inclusivos para as pessoas desfavorecidas ou em risco de exclusão social, tais como os jovens em situação de abandono escolar precoce, os desempregados de longa duração, as minorias e as pessoas com deficiência. Estas situações exigem um apoio ainda mais diversificado como forma de construir percursos de integração e de lutar contra a discriminação. Neste contexto, as acções a desenvolver deverão ter por objectivo:

- melhorar a empregabilidade das pessoas nas situações acima referidas através de uma maior participação na formação profissional e na educação, de medidas de reinserção profissional e de incentivos e normas laborais adequados, bem como de um melhor acesso aos serviços de assistência e de apoio social necessários, nomeadamente através do desenvolvimento da economia social;
- lutar contra a discriminação e promover a aceitação da diversidade no local de trabalho através de formação neste domínio e de campanhas de sensibilização que deveriam contar com a plena participação das comunidades locais e das empresas.

1.3.2. Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho

Tendo em conta as pressões crescentes resultantes da globalização, incluindo as crises comerciais repentinas e inesperadas, bem como a renovação tecnológica constante, a Europa tem de reforçar a sua capacidade de prever, desencadear e absorver as transformações económicas e sociais. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- promover a flexibilidade em conjugação com a segurança do emprego e a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, tendo devidamente em conta o papel dos parceiros sociais;
- assegurar uma evolução dos custos salariais e mecanismos de adaptação salarial que sejam favoráveis ao emprego.

Devem ser essencialmente privilegiadas as acções destinadas a promover os investimentos nos recursos humanos por parte das empresas, especialmente as PME, e dos trabalhadores, através da divulgação de estratégias e de sistemas de aprendizagem ao longo da vida que dotem os trabalhadores, em especial os trabalhadores pouco qualificados e os trabalhadores mais velhos, das competências necessárias para se adaptarem à economia baseada no conhecimento e prolongarem a sua vida activa. Deve ser concedida especial atenção:

- ao desenvolvimento de estratégias e sistemas de aprendizagem ao longo da vida, incluindo mecanismos como os fundos regionais e sectoriais, com o objectivo de aumentar os investimentos das empresas e a participação dos trabalhadores na formação;

- à execução destas estratégias, contribuindo para o financiamento de regimes e actividades de formação. Deve ser dada prioridade às PME, incluindo ao facilitar o seu acesso às fontes externas de competência, engenharia financeira, como a iniciativa JEREMIE e soluções de formação – com tónica na competência das TIC e de gestão. Particularmente deve ainda ser prestada atenção ao fomento da participação dos menos qualificados e dos menos novos nas acções de formação e reciclagem.

A melhoria da capacidade de antecipação e a gestão positiva das reestruturações económicas, especialmente as que resultam das alterações ligadas à abertura do comércio, assumem especial importância. Neste contexto, deve ser ponderada a criação de sistemas de controlo que contem com a participação dos parceiros sociais, das empresas e das comunidades locais, bem como a análise das alterações socioeconómicas a nível nacional, regional e local e ainda a avaliação das futuras tendências da economia e do mercado de trabalho. Para além do apoio aos programas destinados a modernizar os mercados de trabalho e a antecipar as alterações progressivas em toda a União em sectores como a agricultura, os têxteis, o sector automóvel e o mineiro, devem ao mesmo tempo ser instituídas medidas concretas destinadas a reforçar o bem-estar económico das regiões. No contexto da reestruturação das empresas e dos sectores, determinados serviços específicos ligados ao emprego, à formação e à assistência a favor dos trabalhadores, tais como os sistemas de reacção rápida em caso de despedimentos colectivos, também têm um papel a desempenhar.

Devem igualmente ser privilegiados o desenvolvimento e a divulgação de conhecimentos sobre as formas inovadoras e adaptáveis da organização do trabalho, a fim de tirar partido das novas tecnologias - incluindo o teletrabalho, a melhoria da saúde e da segurança no trabalho (segurança industrial, etc.), o aumento da produtividade e a promoção de uma melhor conciliação do trabalho com a vida familiar. Pode ainda incluir-se o incremento da sensibilização para a responsabilidade empresarial conjunta, no desenvolver da consciência para os direitos relacionados com o emprego, as iniciativas para fomentar o respeito pelos códigos laborais, a redução da economia “cinzenta” e a transformação do trabalho ilegal em emprego legal.

Os parceiros sociais têm um importante desempenho na criação de mecanismos que garantam a flexibilidade do mercado laboral. Assim deviam os Estados-Membros encorajar a participação dos parceiros sociais em actividades no âmbito desta prioridade. Ainda, a título do objectivo “Convergência” serão afectados montantes do FSE adequados ao sector da construção, incluindo formação, formação de redes, reforço do diálogo social e actividades conjuntas levadas a cabo pelos parceiros sociais.

1.3.3. Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências

A Europa tem de investir mais no capital humano. Há demasiadas pessoas que não conseguem entrar ou manter-se no mercado de trabalho por não possuírem competências, nomeadamente de literacia e numeracia básicas, ou por possuírem competências inadequadas. A fim de promover o acesso ao emprego de pessoas de todas as idades, de aumentar os níveis de produtividade e de melhorar a qualidade do trabalho, é necessário investir mais no capital humano, bem como desenvolver e executar estratégias nacionais eficazes de aprendizagem ao longo da vida a favor dos particulares, das empresas, da economia e da sociedade. No quadro das Orientações para o Emprego, as principais directrizes são as seguintes:

- alargar e reforçar o investimento no capital humano;

- adaptar os sistemas de educação e formação às novas exigências em matéria de competências.

As reformas do mercado de trabalho no domínio da formação com a finalidade de atrair mais pessoas para o emprego e aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas devem ser acompanhadas de reformas dos sistemas de educação e formação. Nos anteriores períodos de programação, os Fundos Estruturais investiram consideravelmente nos sistemas de educação e formação. No próximo período de programação, o investimento no capital humano deve ser reforçado, privilegiando os objectivos de Lisboa em conformidade com as orientações integradas para o crescimento e o emprego. Devem igualmente ser abordadas as seguintes prioridades gerais:

- aumentar e melhorar o investimento no capital humano, nomeadamente o desenvolvimento de incentivos adequados e de mecanismos de repartição dos custos para as empresas, as administrações públicas e os particulares;
- apoiar estratégias coerentes e completas de aprendizagem ao longo da vida, privilegiando as competências necessárias à economia baseada no conhecimento, nomeadamente o apoio à cooperação e criação de parcerias entre Estados-Membros, regiões e cidades no sector da educação e da formação, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e de boas práticas, incluindo projectos inovadores. Deve-se procurar, em especial, dar resposta às necessidades dos grupos desfavorecidos;
- apoiar a concepção e a introdução de reformas dos sistemas de educação e formação, recorrendo, sempre que adequado, a referências e princípios europeus comuns, em particular para aumentar a importância da educação e da formação no mercado de trabalho;
- reforçar as relações entre as universidades, os centros de investigação e tecnológicos e as empresas, em especial através de actividades de criação de redes e de acções conjuntas.

A título do objectivo “Convergência”, muitos Estados-Membros e regiões têm de enfrentar desafios muito exigentes em matéria de educação e formação. Os recursos financeiros devem contemplar a execução de reformas que deverão abordar as seguintes prioridades específicas:

- assegurar uma oferta de educação e de formação adequada, atractiva, acessível e de alta qualidade a todos os níveis, incluindo melhoria das competências e qualificações do pessoal docente, percursos educativos flexíveis e novas opções desde o ensino pré-primário e primário, uma diminuição significativa do abandono escolar precoce e um aumento das taxas de conclusão do ensino secundário completo e melhorar o acesso à escolaridade pré-obrigatória e obrigatória;
- apoiar a modernização do sistema de ensino superior e o desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, quer através de estudos de pós-graduação, de acções de formação destinadas aos investigadores, quer atraindo um maior número de jovens para os estudos científicos e técnicos;
- promover a qualidade e a atractividade da formação profissional e da educação, incluindo acções de formação em sistema de aprendizagem e acções destinadas a promover o espírito empresarial;

- sempre que adequado, assegurar uma maior mobilidade a nível regional, nacional ou transnacional e promover enquadramentos e sistemas que favoreçam a transparência e o reconhecimento das qualificações, bem como a validação da aprendizagem não formal e informal;
- investir nas infra-estruturas educativas e de formação, incluindo as TIC, nos casos em que sejam necessários investimentos para a execução de reformas e/ou em que possam contribuir significativamente para melhorar a qualidade e a eficácia do sistema de educação e formação.

1.3.4. Capacidade administrativa

Nos anteriores períodos de programação, foi possível reforçar a capacidade de gestão dos Estados-Membros e dos seus organismos responsáveis pela gestão no que respeita à aplicação da regulamentação graças à assistência técnica facultada pelos fundos. Esta abordagem será novamente seguida no período 2007-2013.

Para além da gestão dos fundos, a eficácia da capacidade administrativa das administrações e dos serviços públicos («smart administration») constitui uma condição fundamental para o crescimento económico e o emprego. Por conseguinte, em conformidade com a Estratégia de Lisboa revista que preconiza a melhoria da legislação e da concepção e execução das políticas, a fim de criar as condições necessárias para o crescimento económico e a criação de emprego, os fundos apoiarão os investimentos no capital humano das administrações e dos serviços públicos em todos os níveis do território.

Relativamente aos países e às regiões da “Coesão” a título do objectivo da “Convergência”, o aumento da produtividade e da qualidade do trabalho no sector público, em especial nos domínios da economia, do emprego, da política social, da educação, da saúde, do ambiente e da justiça, é essencial para prosseguir e acelerar as reformas, aumentar a produtividade e o crescimento no plano macroeconómico e para promover a coesão social e territorial, bem como o desenvolvimento sustentável. Os Fundos Estruturais podem desempenhar um papel importante ao apoiarem a concepção e a execução de políticas eficazes num grande número de domínios que contem com a participação de todas as partes interessadas.

Assim, a título do objectivo “Convergência”, os países e as regiões da “Coesão” são convidados a reforçar as capacidades das suas administrações e serviços públicos a nível nacional, regional e local. As acções neste domínio devem ter em conta a situação específica de cada Estado-Membro. Logo, em conformidade com o princípio da concentração, os Estados-Membros são convidados a efectuar uma análise global a fim de identificar os domínios de intervenção que exigem maior apoio ao nível das capacidades administrativas. Os investimentos concentram-se nos domínios de intervenção em que existem os maiores obstáculos ao desenvolvimento socioeconómico, bem como nos elementos essenciais das reformas administrativas.

Os Estados-Membros devem garantir que a necessidade de reforçar a eficácia e a transparência das administrações públicas e de modernizar os serviços públicos receberá igualmente uma resposta adequada. Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- **apoiar a concepção de políticas e de programas adequados** e o controlo, a avaliação e a avaliação do impacto (através de estudos, estatísticas, peritagens e previsões), bem como a

coordenação entre departamentos e o diálogo entre os organismos públicos e privados competentes;

- **reforçar as capacidades de execução** das políticas e dos programas, nomeadamente no que respeita a formas de assegurar a inviolabilidade da legislação (crime proofing) e à aplicação da legislação, em especial através da programação das necessidades de formação, de relatórios sobre a evolução das carreiras, da avaliação, de procedimentos de auditoria social, da aplicação de princípios de governação aberta, da formação dos quadros directivos e do restante pessoal e do apoio específico aos principais serviços, organismos de inspecção e agentes socioeconómicos.

1.3.5. Contribuir para manter uma população activa saudável

Tendo em conta a estrutura demográfica da UE, bem como o envelhecimento da população e ainda a provável diminuição da mão-de-obra futuramente, é essencial que a União adopte medidas destinadas a aumentar o número de anos de trabalho em condições de boa saúde da sua população activa. Os investimentos em prol da saúde e da prevenção de doenças contribuirão para manter a participação activa do maior número possível de trabalhadores na sociedade, conservando dessa forma a sua contribuição económica e reduzindo os níveis de dependência. Isto tem um impacto directo sobre a competitividade e a produtividade, bem como efeitos positivos importantes na qualidade de vida em geral

Existem grandes disparidades em matéria de saúde e de acesso aos cuidados de saúde entre as regiões europeias. Por conseguinte, é importante que a Política de Coesão contribua para as infra-estruturas de cuidados de saúde, ajudando dessa forma a aumentar o número de anos de trabalho em condições de boa saúde, sobretudo nos Estados-Membros e nas regiões de menor prosperidade. As acções comunitárias em matéria de prevenção e de melhoria da saúde desempenham um papel importante na redução das disparidades neste sector. A existência de bons cuidados de saúde traduz-se numa maior participação no mercado de trabalho, numa vida activa mais longa, numa maior produtividade e numa redução das despesas em cuidados de saúde e dos custos sociais.

Para a Política de Coesão, é importante contribuir, em especial nas regiões menos desenvolvidas, para melhorar as infra-estruturas de cuidados continuados e investir na melhoria das infra-estruturas de saúde, nomeadamente quando essas não existem ou estão insuficientemente desenvolvidas, entretendo significativamente o desenvolvimento económico. Os Estados-Membros devem procurar responder à necessidade de reforçar a eficácia dos sistemas de cuidados de saúde, investindo nas TIC, bem como nos domínios do conhecimento e da inovação. Neste campo, as orientações relativas às acções a empreender são as seguintes:

- **procurar evitar os riscos de saúde** para aumentar os níveis de produtividade através de campanhas gerais de informação sanitária, garantindo a transferência de conhecimentos e de tecnologias e assegurando que os serviços de saúde possuam as competências, os produtos e o equipamento necessários para prevenir os riscos e minimizar os danos potenciais;
- **Colmatar as deficiências das infra-estruturas de saúde** e promover uma prestação de serviços eficaz, nos casos em que o desenvolvimento económico dos Estados-Membros e das regiões menos prósperas esteja a ser afectado. Esta acção deve ter por base uma análise exhaustiva do nível óptimo da prestação de serviços e das tecnologias adequadas, tais como

os serviços de telemedicina, e do potencial de redução dos custos dos serviços de saúde em linha («e-saúde»).

2. A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA DE COESÃO

Uma das características da Política de Coesão, contrariamente às políticas sectoriais, é a sua capacidade de adaptação às necessidades e características específicas dos desafios e oportunidades resultantes da situação geográfica. A geografia é, pois, importante para a Política de Coesão. Da mesma maneira, ao desenvolver os seus programas e ao concentrar os recursos em áreas prioritárias, os Estados-Membros e as regiões devem prestar particular atenção a estas circunstâncias geográficas especiais.

A dimensão territorial ajudará a desenvolver comunidades sustentáveis e a evitar alimentar as desigualdades regionais que travam o potencial global de crescimento. Esta abordagem exige que os problemas e as oportunidades específicos das áreas rurais e urbanas possam ser encarados como os dos territórios específicos, zonas fronteiriças e transnacionais, ou regiões desfavorecidas insulares, remotas (árticas, ultraperiféricas, etc.), pouco habitadas ou montanhosas. As limitações ambientais e demográficas das áreas costeiras também têm que ser tratadas. A boa implementação das acções destinadas a promover a coesão territorial exige mecanismos que possam garantir a equidade de tratamento das zonas segundo as suas capacidades individuais de competitividade. Assim, a boa governança é importante para a dimensão territorial.

De facto, a próxima geração de programas deve encarar a promoção da coesão territorial como parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego. Mais especificamente, isto quer dizer que devia ser atribuída uma importância diferente à coesão territorial, em relação à história, cultura ou situação institucional de cada Estado-Membro.

O desenvolvimento de parcerias de elevada qualidade é igualmente essencial, chamando a participar os agentes nacionais, regionais, urbanos, rurais e locais. O êxito em matéria de coesão territorial depende de uma estratégia global que fixe o enquadramento dos objectivos e das intervenções específicos neste domínio.

No âmbito do novo quadro legislativo, os Estados-Membros podem afectar fundos dos novos programas aos problemas urbanos. Para beneficiar cabalmente das parcerias, as cidades devem participar em todo este processo. Devem igualmente responsabilizar-se pela concepção e implementação das partes dos programas que lhes forem delegadas.

O novo quadro legislativo também prevê a prestação de ajuda especial às regiões ultraperiféricas para compensar os custos da distância. Um dos desafios mais difíceis será o de garantir que esta ajuda contribui para a realização da Estratégia do programa no seu conjunto, em termos de crescimento sustentável e emprego.

2.1. A contribuição das cidades para o crescimento e o emprego

Tal como destacado na comunicação da Comissão sobre a Política de Coesão e as cidades, mais de 60% da população na União Europeia vive em áreas urbanas com mais de 50.000

habitantes⁴⁵. As cidades e as áreas metropolitanas em geral são sede da maior parte dos empregos, empresas e instituições de educação superior, pelo que se tornam fundamentais para a coesão social. As cidades e as áreas metropolitanas europeias tendem a chamar a si os mais habilitados, criando frequentemente um círculo virtuoso que estimula a inovação e as empresas e atrai os novos talentos.

Estas áreas urbanas concentram oportunidades e desafios, devendo ter em consideração os seus problemas específicos, como o desemprego e a exclusão social (lembramos o problemas dos “trabalhadores pobres”), taxas de criminalidade elevadas e crescentes, congestão crescente e a presença de bolsas de exclusão no seu interior.

Os programas para as zonas urbanas podem assumir diferentes formas. Primeiro, existem acções para promover as cidades como motor do desenvolvimento regional. Estas devem centrar-se na melhoria da competitividade, mediante a criação de agrupamentos de emprego, por exemplo. As acções apoiadas incluem medidas de promoção do **espírito empresarial, da inovação e dos serviços**, incluindo serviços às empresas. A capacidade de atrair e reter pessoal altamente qualificado também é importante (medidas relacionadas com acessibilidade, fornecimento de serviços culturais, etc.).

Em segundo lugar, existem acções para promover a coesão das zonas urbanas que pretendem melhorar a situação de crise existente em certos bairros. Esse benefício não é só directo como ainda ajuda a reduzir a expansão descontrolada excessiva das zonas suburbanas resultante da procura de melhores condições de vida.

Neste contexto, e especialmente em zonas industriais mais antigas, as medidas de reabilitação do **ambiente físico**, de reconversão de cidades industriais, bem como a conservação e o desenvolvimento do património histórico e cultural, com possíveis benefícios para o turismo que poderão ajudar a criar cidades mais atraentes onde seja mais agradável viver, são medidas muito importantes. A reabilitação dos espaços públicos e industriais existentes pode desempenhar um papel importante no combate à expansão descontrolada das zonas urbanas e suburbanas, ajudando a criar condições necessárias para um desenvolvimento económico sustentável. De certa forma, ao melhorar o planeamento, a concepção e a manutenção dos espaços públicos, as cidades estão a combater a criminalidade e a ajudar a criar ruas atraentes, parques e espaços abertos seguros. Nas zonas urbanas, as dimensões ambiental, económica e social estão estreitamente interligadas. Um ambiente urbano de alta qualidade contribui para a prioridade inscrita na agenda renovada de Lisboa que consiste em transformar a Europa num continente mais atraente para trabalhar, viver e investir⁴⁶.

Em terceiro lugar, existem acções destinadas a promover um **desenvolvimento mais equilibrado e policêntrico**, passando pelas redes urbanas, nacionais e comunitárias e incluindo ligações entre as cidades economicamente mais fortes e outras zonas urbanas, como as cidades de pequena e média dimensão. Isto exige que se façam escolhas estratégicas na identificação e no reforço de pólos de crescimento, sem esquecer a criação de redes de ligação física (infra-estruturas, tecnologias da informação, etc.) e humanas (acções de promoção da cooperação, etc.) igualmente importantes. Uma vez que estes pólos servem territórios mais vastos, incluindo o interior rural imediato, contribuem para um crescimento sustentável e

⁴⁵ Comunicação ao Conselho e ao Parlamento “A Política de Coesão e as Cidades: o contributo urbano para o crescimento e o emprego nas regiões”. COM (2006) [...]. 12.7.2006.

⁴⁶ Estratégia Temática sobre o Ambiente Urbano. COM (2005) 718 final.

equilibrado do Estado-Membro em questão e da Comunidade no seu conjunto. Da mesma maneira, as áreas rurais prestam serviços a toda a sociedade, por exemplo, sob forma de oportunidade de recreio e paisagens valiosas. A tónica deve também colocar-se, pois, na ligação entre o mundos rural e urbano.

Sabemos da experiência anterior que existem alguns princípios básicos de acção nas zonas urbanas. O primeiro, saber que os principais parceiros nas cidades, assim como as autoridades locais, têm um papel importante a desempenhar para atingir estes objectivos. Como referido, os Estados-Membros podem delegar responsabilidades às cidades no domínio do desenvolvimento urbano. Este aspecto é particularmente importante quando articulado com o factor de proximidade, por exemplo, para poder dar resposta aos desafios de cariz mais local como a exclusão social ou a falta de acesso a serviços fundamentais.

O segundo, a elaboração de um **plano de desenvolvimento urbano sustentável** a médio e longo prazo constitui geralmente uma condição prévia para o êxito, na medida em que garante a coerência dos investimentos e a sua qualidade ambiental. Contribui igualmente para garantir o empenhamento e a participação do sector privado na reabilitação das zonas urbanas. Por norma, é necessário adoptar uma abordagem multidisciplinar ou integrada. No que toca a acções delimitadas a zonas específicas, por exemplo, para promover a inclusão social, é necessário que as que se destinam a melhorar a qualidade de vida (incluindo ambiente e habitação) ou o nível dos serviços prestados aos cidadãos sejam combinadas com acções para fomentar o desenvolvimento de novas actividades e a criação de emprego, por forma a garantir o futuro das áreas em questão a longo prazo. A nova iniciativa JESSICA foi concebida para promover e facilitar o desenvolvimento de produtos de engenharia financeira para apoiar projectos incluídos em planos de desenvolvimento urbano integrado.

Os programas e serviços de apoio integrados devem centrar-se nesses grupos mais necessitados, como imigrantes, jovens e mulheres. Todos os cidadãos devem ser encorajados a participar na planificação e na produção de serviços.

2.2. Apoiar a diversificação económica das zonas rurais, pesqueiras e com desvantagens naturais

A Política de Coesão pode igualmente desempenhar um papel fundamental de apoio à recuperação económica das zonas rurais, complementando as acções apoiadas pelo novo fundo de desenvolvimento rural (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, FEADER)⁴⁷. Esta abordagem complementar deve procurar apoiar a reestruturação e a diversificação da economia nas zonas rurais europeias.

É necessário incentivar as sinergias entre as políticas estruturais, as políticas de emprego e as políticas de desenvolvimento rural. Neste contexto, os Estados-Membros devem velar pela sinergia e coerência das acções a financiar pelo FEDER, pelo Fundo de Coesão, pelo FSE, pelo FEP e pelo FEADER num determinado território e num determinado domínio de actividade. Os princípios directores essenciais no que respeita à linha de demarcação e aos mecanismos de coordenação entre as acções apoiadas pelos diferentes fundos devem ser definidos ao nível do Quadro Estratégico Nacional de Referência ou do Plano Estratégico Nacional.

⁴⁷ Regulamento (CE) n.º 1685/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005. JO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

Quanto à Política de Coesão, a acção a favor das zonas rurais ou com desvantagens naturais, incluindo regiões insulares, deve contribuir para a criação de novas oportunidades através da diversificação da economia rural. Incluem-se esforços para ajudar a garantir um acesso mínimo aos **serviços de interesse económico geral** a fim de melhorar as condições nas zonas rurais, e para atrair empresas e pessoal qualificado e limitar a migração das suas populações. Neste contexto, a conexão às principais redes nacionais e europeias é igualmente necessária. Além do mais, a Política de Coesão deve apoiar a capacidade endógena dos territórios rurais, promovendo, por exemplo, a comercialização de produtos a nível nacional e mundial e favorecendo a inovação de processos e produtos no âmbito das actividades económicas existentes.

Por exemplo, o objectivo de atingir a massa crítica necessária para uma prestação de serviços eficaz, incluindo os serviços acima referidos destinados a manter a saúde da população activa, constitui um enorme desafio. A garantia do acesso universal a todos os serviços, em particular nas zonas pouco povoadas, pode ser obtida através de investimentos em **pólos de desenvolvimento** nas zonas rurais (por exemplo, em cidades de pequena e média dimensão) e do desenvolvimento de **clusters económicos** que explorem os recursos locais e utilizem as novas tecnologias da informação.

Muitas regiões rurais dependem, em grande medida, do turismo. Estas regiões necessitam de **uma abordagem integrada** orientada para a qualidade, centrada na satisfação dos consumidores e baseada nas dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. As acções neste contexto devem tirar partido e procurar preservar e desenvolver os recursos naturais e culturais que podem ter efeitos positivos importantes, protegendo os habitats e apoiando o investimento na biodiversidade. A abordagem integrada deve ter um impacto positivo no sector do turismo, na economia local, nas pessoas que trabalham no sector do turismo, nos visitantes e na população local, bem como no património natural e cultural.

No sector das pescas, a reestruturação das zonas costeiras dependentes da pesca e das ilhas de pequena dimensão é com frequência um desafio particular por razões geográficas, pelo que a Política de Coesão pode desempenhar um papel importante de complemento das acções apoiadas pelo novo Fundo Europeu para as Pescas (FEP).

2.3. Cooperação

As três prioridades acima referidas devem ser complementadas com medidas destinadas a promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, incluindo a cooperação marítima quando apropriado. Consequentemente, uma cooperação mais estreita entre as regiões da UE deve contribuir para acelerar o desenvolvimento económico e para alcançar um maior crescimento. As fronteiras nacionais constituem frequentemente um obstáculo ao desenvolvimento do território europeu no seu conjunto, podendo limitar o pleno desenvolvimento do seu potencial de competitividade. No contexto transfronteiriço e transnacional, os transportes, a gestão dos recursos hídricos e a protecção do ambiente constituem exemplos claros dos desafios que exigem uma abordagem centrada e integrada que ultrapasse as fronteiras nacionais. Em termos de implementação, os Estados-Membros podem desejar examinar as possibilidades de criação de um Agrupamento Territorial Europeu de Cooperação para desempenhar o papel de autoridade de gestão de certos programas de cooperação.

2.4. Cooperação transfronteiriça

O objectivo da cooperação transfronteiriça na Europa é integrar as zonas divididas por fronteiras nacionais que se defrontam com problemas comuns que exigem soluções comuns. Tais desafios são enfrentados pelas regiões de fronteira na União em resultado da fragmentação dos mercados do trabalho e de capitais, das redes de infra-estruturas, da capacidade fiscal e das instituições.

Embora os programas de cooperação devam ser adaptados à situação específica de cada região fronteira, é importante concentrar a assistência nas principais prioridades a fim de apoiar o crescimento e a criação de emprego.

As recomendações de âmbito geral no que respeita à futura cooperação transfronteiriça nem sempre são pertinentes devido à grande diversidade de situações. Simultaneamente, tendo em conta os obstáculos criados pelas fronteiras, a melhoria das infra-estruturas de transportes e de comunicações existentes, bem como, se for caso disso, o desenvolvimento de novas ligações. Estas constituem um ponto de partida útil que permite reunir as condições prévias necessárias para criar ou desenvolver contactos transfronteiriços

A cooperação transfronteiriça deve centrar-se no reforço da competitividade das regiões fronteiriças. Além disso, deve contribuir para a integração económica e social, em especial nos casos em que existem grandes disparidades económicas entre os dois lados da fronteira. As acções incluem a promoção do conhecimento e da transferência de saber-fazer, o desenvolvimento das actividades empresariais transfronteiriças, a exploração do potencial em matéria de educação/formação e de cuidados de saúde nos dois lados da fronteira, bem como a integração do mercado de trabalho transfronteiriço e a gestão conjunta do ambiente e das ameaças comuns. Nos casos em que já existem as condições essenciais para a cooperação transfronteiriça, o apoio no âmbito da Política de Coesão deve centrar-se nas acções que proporcionem valor acrescentado para as actividades transfronteiriças: nomeadamente, reforçando a competitividade através da inovação e de iniciativas de investigação e desenvolvimento, permitindo a conexão de redes não físicas (serviços) ou físicas (transportes) a fim de reforçar a identidade transfronteiriça enquanto característica da cidadania europeia, promovendo a integração do mercado de trabalho e fomentando a gestão dos recursos hídricos e o controlo dos riscos de inundações e a gestão conjunta dos riscos naturais e tecnológicos.

Deve ser prestada particular atenção aos desafios e às oportunidades colocados pelas alterações das fronteiras externas da União após o alargamento. Neste caso, é necessário promover acções coerentes transfronteiriças que encorajem a actividade económica de ambos os lados e removam as barreiras ao desenvolvimento. Para tal, a Política de Coesão e o novo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e, se necessário, o novo Instrumento de Pré-Adesão, precisam de criar um quadro coerente de acção.

2.5. Cooperação transnacional

Nas áreas transnacionais é necessário aumentar a integração e a coesão económica e social. Os programas de cooperação transnacional procuram aumentar a cooperação entre os Estados-Membros em domínios de importância estratégica.

Por conseguinte, as acções que procuram melhorar a interconexão física (por exemplo, os investimentos em transportes sustentáveis) e não-física (redes, intercâmbios entre regiões e entre as partes envolvidas) entre os territórios devem beneficiar de apoio.

As acções previstas incluem a realização de corredores de transporte europeus (em especial as secções transfronteiriças) para a prevenção dos riscos naturais, uma gestão dos recursos hídricos a nível das bacias fluviais, uma cooperação marítima integrada e redes de I&D e de inovação.

O mapa das zonas que beneficiam actualmente das medidas de cooperação transnacional foi modificado para garantir condições de implementação das acções estruturais de base. Para o efeito, foram tidos em conta a coerência territorial e os critérios funcionais de natureza geográfica, nomeadamente a partilha da mesma bacia fluvial ou zona costeira, a localização na mesma zona montanhosa ou o facto de serem atravessadas por um importante corredor de transporte. São igualmente pertinentes outros critérios como os factores históricos ou as estruturas institucionais, bem como a cooperação ou as convenções existentes.

2.6. Cooperação inter-regional

Os programas de cooperação inter-regional devem centrar-se na estratégia de Lisboa renovada: reforçando a inovação, as PME e o espírito empresarial, a protecção do ambiente e a prevenção dos riscos. Além disso, serão incentivados o intercâmbio de experiências e de melhores práticas no que respeita ao desenvolvimento das zonas urbanas, à modernização dos serviços do sector público (como a utilização das TIC pelos sectores da saúde e da administração pública) e à execução dos programas de cooperação, bem como à realização de estudos e à recolha de dados. A cooperação inter-regional será igualmente apoiada no âmbito de programas em prol da convergência, da competitividade regional e do emprego. Ademais, será promovido o intercâmbio de experiências e de melhores práticas no que respeita ao desenvolvimento urbano, à inclusão social, à relação entre as zonas urbanas e as zonas rurais e à execução de programas de cooperação.