

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais»**

[COM(2013) 468 final]

(2014/C 67/11)

Relator: **Etele BARÁTH**

Correlator: **Stefano MALLIA**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais*

COM(2013) 468 final.

Foi incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Em abril de 2011, o Conselho solicitou à Comissão que definisse com mais precisão os princípios de elaboração das estratégias da UE para a região do Mar Báltico (adiante estratégia para o Báltico) e para a região do Danúbio (adiante estratégia para o Danúbio), avaliasse o seu valor acrescentado e apresentasse um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu até junho de 2013. Em dezembro de 2012, o Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse até final de 2014 uma estratégia da UE para a região do Adriático e do Mar Jónio em função dos resultados desta evolução.

1.2 Solicitado pela Comissão Europeia, o Comité Económico e Social Europeu elaborou um parecer sobre o relatório respeitante ao valor acrescentado das estratégias macrorregionais, preparado no âmbito adiante definido.

1.3 Logicamente, o presente parecer não abarcará a elaboração das estratégias macrorregionais para a costa atlântica <sup>(1)</sup> e a região mediterrânica <sup>(2)</sup> nem as propostas do Comité nesta matéria.

## 2. Constatações e conclusões

2.1 O CESE aprova as principais conclusões do relatório.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica», JO C 229 de 31.7.2012, p. 24.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Estratégia macrorregional da UE para desenvolver a coesão económica, social e territorial no Mediterrâneo» (ainda não publicado no Jornal Oficial)

2.1.1 A noção de macrorregião, porque assenta num princípio ascendente, pode responder seguramente aos desafios que se colocam às regiões. Os princípios aplicados no âmbito das duas experiências de estratégias macrorregionais até hoje realizadas na Europa revelaram-se ferramentas excelentes para reforçar a coesão e a convergência social, económica e territorial.

2.1.2 A perspetiva macrorregional, em sentido político, ambiental e socioeconómico, pode constituir um instrumento valioso para fortalecer a cooperação entre os Estados ou regiões da Europa, apaziguar as aspirações nacionalistas para avançar para o consenso social, o respeito e a aceitação mútuos, e contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, através da criação de um valor acrescentado europeu para as comunidades de interesses.

2.1.3 As estratégias macrorregionais podem ser instrumentos úteis para suprir as lacunas de comunicação e informar a população. A população das localidades e das regiões em causa e as empresas devem ser devidamente informadas acerca dos programas e dos projetos em curso.

2.1.4 O desenvolvimento de uma reflexão estratégica comum nas duas macrorregiões, a instauração de relações institucionais e a planificação mais criativa são bons exemplos dos primeiros êxitos da cooperação macrorregional de igual para igual – o novo estilo da política europeia. Os novos projetos e iniciativas, bem assim os êxitos granjeados pela ação comum, «mais do que uma simples impressão» fazem jus aos esforços que os atores socioeconómicos desenvolveram conjuntamente nas regiões.

2.1.5 O CESE aprova as principais conclusões do relatório.

- seria preferível um número inferior de prioridades;
- é necessário um compromisso político forte;
- são necessárias mais fontes de financiamento disponíveis;
- é essencial reforçar os conhecimentos administrativos (gestão, organização);
- é indispensável medir e avaliar os resultados do ponto de vista quantitativo e qualitativo
- é preciso reduzir a carga administrativa.

2.2 O CESE chama a atenção para o facto de a cooperação macrorregional se enquadrar no reforço da democracia da UE e das iniciativas que emanam da base. Trata-se de um catalisador positivo que defende e completa os valores fundamentais da UE.

2.3 Reconhece o rigor da metodologia utilizada no relatório bem como o fundamento da avaliação aprofundada, atendendo especialmente à falta de maturidade do método de analisar as estratégias macrorregionais e à ausência de indicadores estatísticos específicos.

2.4 O CESE aprova as conclusões do Conselho de junho de 2012 no sentido de aprofundar o mercado interno e desenvolver a competitividade da UE. É lamentável que o Conselho, à parte os princípios gerais – integração, coordenação, cooperação, governação a vários níveis, parceria – não contribua para a realização das estratégias macrorregionais por meio de instrumentos de fundo suplementares.

2.5 O CESE chama a atenção para a opinião dos peritos segundo a qual o principal problema é a falta de coerência entre as decisões políticas descentralizadas e o financiamento.

2.6 A prioridade a conceder à sustentabilidade (isto é, o crescimento «azul» e o «verde») e ao desenvolvimento da infraestrutura decorre naturalmente da reflexão macrorregional e é geradora de valor acrescentado europeu.

2.7 No curto e no médio prazo é porém das atividades económicas que pode vir um aumento do «valor acrescentado europeu» graças ao crescimento do PIB e do emprego.

2.8 No entender do CESE, a regra dos «três não» já é obsoleta; estão previstos recursos no âmbito das perspetivas financeiras a médio prazo 2014-2020, existe um sistema administrativo e institucional para facilitar a gestão e o quadro estratégico comum contém a regulamentação necessária. A bem do reforço da inovação, do apoio às PME, da ligação em rede e do crescimento do emprego, seria conveniente que, ao analisar a política de auxílios, houvesse um maior interesse pelo princípio dos «três sim» em relação às estratégias macrorregionais.

2.9 É preciso dar prioridade à estratégia macrorregional no período de programação europeia 2014-2020, integrando o «novo» modelo de cooperação territorial no acordo de parceria e nos programas operacionais (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) e colocando a tónica na noção de desenvolvimento macrorregional levado a cabo pelos atores, que apresenta as seguintes características:

- concentra-se em áreas específicas;
- é conduzido pelos atores locais ou seja grupos de ação macrorregionais compostos por representantes dos meios económicos e sociais, públicos e privados;
- é realizado com base em estratégias integradas e multisectoriais de desenvolvimento local;
- tem em conta, na sua conceção, as necessidades e o potencial macrorregional;

2.10 O desenvolvimento macrorregional levado a cabo pelas comunidades locais:

- incitará as comunidades macrorregionais a desenvolver abordagens ascendentes nos casos em que é necessário vencer desafios que envolvem mutações estruturais;
- reforçará as capacidades locais e estimulará a inovação (incluindo a inovação social), o espírito empresarial e a capacidade para a mudança ao encorajar o desenvolvimento e a descoberta do potencial inexplorado nas comunidades e territórios;
- contribuirá para a governação a vários níveis oferecendo às comunidades macrorregionais a possibilidade de participar plenamente na preparação da concretização dos objetivos da UE em todos os domínios.

2.11 O CESE poderá considerar, por sua própria iniciativa, a elaboração de uma análise global da importância das estratégias macrorregionais para o futuro da Europa e redigirá uma proposta sobre como adaptar essas estratégias a fim de desenvolver uma prática europeia uniforme.

### 3. Resultados

3.1 O relatório da Comissão constata que, segundo os relatórios de execução das estratégias para o Báltico e o Danúbio, as estratégias macrorregionais permitiram que se concretizassem novos projetos e se acelerasse a realização dos projetos transnacionais existentes. Além disso, facilitaram a ligação em rede e permitiram igualmente o lançamento de iniciativas conjuntas nas regiões em causa. Os projetos «emblemáticos» podem ser simultaneamente motores excelentes e projetos exemplares para as regiões.

3.1.1 A estratégia para o Mar Báltico, que enquanto primeira estratégia macrorregional pode servir de exemplo com os seus três grandes objetivos e quinze prioridades, delimitou desde o início com uma grande precisão as áreas suscetíveis de constituir os principais objetivos da cooperação regional, ao mesmo tempo que contribuem eficazmente para a implementação das políticas especializadas e das políticas horizontais europeias.

3.1.2 O desenvolvimento do setor marinho, o reforço dos laços regionais, o investimento no futuro do ser humano e em prol do crescimento económico são hoje os domínios-alvo que contribuíram com informação para outras abordagens de desenvolvimento de macrorregiões.

3.2 A estratégia do Danúbio – a segunda estratégia macrorregional a ser adotada e que comporta cinco grandes objetivos e onze prioridades – encerra em si, enriquecendo-os, a reflexão regional e os domínios de ação comum.

3.2.1 À semelhança das áreas temáticas da estratégia para o Báltico, dominam as prioridades em matéria de ambiente e de infraestruturas (ligações entre regiões, proteção do ambiente, reforço das regiões), mas as propostas e os projetos relacionados com a melhoria da prosperidade económica e social refletem as intenções políticas de dar cumprimento à Estratégia Europa 2020.

3.3 Em vários estudos o CESE aprova os esforços desenvolvidos pela União no sentido de os recursos serem utilizados o mais eficaz e eficientemente possível. Neste sentido, convém harmonizar os instrumentos e reforçar as ações comuns. Naturalmente será indispensável recorrer a recursos «externos». Também neste domínio, as iniciativas macrorregionais produziram novos resultados. (Citamos o exemplo de Baden-Württemberg e a coordenação dos fundos de capital de risco mencionados no relatório).

3.4 Tanto as duas estratégias em apreço como os pareceres de iniciativa até agora adotados pelo CESE, em particular sobre as estratégias macrorregionais para a região do Mediterrâneo e a costa atlântica, revelaram a importância da cooperação política e económica com os países terceiros e chamaram a atenção para as possibilidades de redução dos inúmeros riscos em matéria de política de segurança, de resolução dos problemas ligados à imigração ilegal, etc.

3.5 O CESE insiste fortemente na importância crucial dos acordos de parceria que estão a ser elaborados ou negociados. Ocorre exigir a representação da esfera macrorregional, uma coordenação apropriada com os parceiros sociais, a harmonização «horizontal» entre os países e as regiões, as propostas e os projetos que figuram em cada programa operacional e a participação ativa dos meios económicos e sociais e da sociedade civil.

### 4. Propostas

4.1 O CESE considera que é indispensável e possível alargar e aprofundar os princípios adotados.

4.2 Seria incorreto tratar as macrorregiões como um fenómeno puramente geográfico na medida em que convém ter igualmente em consideração a complexidade das relações sociais, económicas e históricas.

4.3 A formulação de «desafios comuns» e de «cooperação reforçada» para efeitos de coesão reduz a possibilidade de interpenetração funcional da macrorregião para lá das suas fronteiras, bem como o seu impacto nos processos paneuropeus de desenvolvimento e de coesão.

4.4 O relatório não define o «valor acrescentado» em relação com as macrorregiões. Segundo o CESE, no caso das estratégias macrorregionais o valor acrescentado remete forçosamente para o valor que as regiões ou os Estados-Membros, agindo sozinhos, só à força de grandes investimentos e em detrimento da eficácia poderiam criar.

4.5 No seu tempo, a enunciação do princípio dos «três não» era compreensível, mas não há dúvida de que este princípio implica hoje uma probabilidade de abandono do valor acrescentado europeu, num momento em que a recuperação ainda é frágil e precisa de ser reforçada.

4.6 A situação atual das estratégias macrorregionais reflete a abordagem europeia segundo a qual os instrumentos e os recursos disponíveis em cada região poderiam ser mais eficazes através de uma cooperação e de uma coordenação apropriadas nos Estados-Membros e nas regiões participantes, sendo que a Comissão desempenharia aqui um papel mais apagado. O valor acrescentado europeu ao nível das macrorregiões sai fortalecido.

4.7 Segundo o CESE, é provável que o valor acrescentado paneuropeu que pode ser gerado ao nível das macrorregiões aumente sensivelmente graças ao desenvolvimento de instrumentos suplementares, à melhoria da capacidade jurídica e institucional e à disponibilização de recursos suplementares.

4.8 No âmbito da avaliação dos cenários de desenvolvimento da União Europeia até 2020 e de algumas das suas propostas de interesse europeu, como por exemplo os objetivos e os fundos distintos do Mecanismo Interligar a Europa, cabe pedir contas a todos os níveis para cada «valor acrescentado» criado, sempre que se produzem investimentos ou desenvolvimentos graças à utilização de fundos europeus.

4.9 O alargamento destes instrumentos ao nível macrorregional é uma condição essencial para a realização da Estratégia Europa 2020.

4.10 O CESE entende que o alargamento dos quadros político, institucional, jurídico e financeiro, para além do controlo do «valor acrescentado europeu»,

— contribuiria para acelerar o processo de saída da crise;

— no que diz respeito ao futuro da Europa, permitiria, no quadro das reformas institucionais e da regulamentação, acompanhar de perto e avaliar em que medida as disposições adotadas por cada Estado-Membro respeitam a lógica europeia e estão em conformidade com os princípios do «valor acrescentado», ainda que o desenvolvimento ou investimento em questão não tenha sido realizado diretamente com fundos europeus;

— poderia gerar um importante valor adicional a bem do crescimento e da criação de emprego.

4.11 O CESE considera que a consolidação da governação política e do desenvolvimento nos campos de ação das estratégias macrorregionais traz um importante «valor acrescentado» europeu, e que é expectável que as tensões políticas mais ou menos fortes entre federalistas e «nacionalistas» que, até agora, têm marcado, por vagas sucessivas, a história da União Europeia, poderiam ser compensadas pelo fortalecimento de um nível intermédio de coordenação e cooperação.

4.12 O Comité considera que deve ser possível pensar as macrorregiões de maneira funcional. Os desenvolvimentos e demais medidas transfronteiras de interesse europeu reforçariam, mercê de redes inovadoras, o crescimento da União e, conseqüentemente, a sua coesão.

4.13 O Comité propõe que se realizem progressos a nível político no atinente ao tratamento das macrorregiões. Em princípio, é o Conselho que decide o apoio a conceder às iniciativas que emanam da base e a futura ajuda «lateral» e «descendente» que lhes fornecem todas as instituições. Em geral, com base nos ensinamentos até agora extraídos, é possível identificar vários domínios, a saber:

- a) investigação, educação, ensino das línguas, cooperação em matéria de cultura e de saúde;
- b) cooperação nos domínios da energia, proteção do ambiente, logística, transportes serviços públicos (abastecimento de água, águas residuais, resíduos);
- c) planificação conjunta dos organismos públicos, instituições regionais e coletividades territoriais;
- d) reforço da participação da sociedade civil e das ONG;
- e) cooperação em matéria de segurança e de migração;

f) reforço da concorrência no mercado (cooperação concreta no mercado de trabalho, apoiando as PME ou criando fundos de desenvolvimento);

g) cooperação em matéria de estatística.

4.14 As estratégias macrorregionais podem dar um contributo muito valioso à cooperação transfronteiras entre as cidades, à ligação em rede dos polos tecnológicos e ao desenvolvimento mais célere da inovação.

4.15 Trata-se essencialmente de domínios em que se justificam sobretudo as iniciativas vindas das bases e em que os conselhos económicos e sociais nacionais podem desempenhar um papel crescente. O relatório não menciona a importância da participação dos meios económicos e sociais e da concertação.

## 5. Trabalhos futuros

5.1 O CESE está de acordo que os participantes nas estratégias macrorregionais devem considerar que elas são da responsabilidade horizontal dos seus governos.

5.2 O CESE considera que as tarefas de natureza administrativa devem ser reduzidas ao mínimo e que a Comissão Europeia tem que elaborar e propor novos métodos para assegurar a participação do público, por exemplo mediante ferramentas de democracia eletrónica. É indispensável intensificar a participação tanto ao nível da preparação como ao da implementação.

5.3 É necessário respeitar o princípio segundo o qual os objetivos macrorregionais devem ser figurar em todos os acordos de parceria e nos programas operacionais.

5.4 A Comissão Europeia deve apoiar a ideia de partilha de boas práticas em relação aos instrumentos de programação atuais, também no caso das regiões que estão a ser desenhadas ou discutidas.

5.5 Na opinião do CESE, a falta de capacidades de gestão só pode ser suprida se se conseguir demonstrar que esta abordagem favorece a utilização eficiente dos recursos.

5.6 O Comité entende que é necessário introduzir medidas e indicadores realistas para assegurar o acompanhamento dos progressos realizados, mas a participação ativa da Comissão e de outras instituições europeias é indispensável para a elaboração do indicador do valor acrescentado em virtude das suas múltiplas facetas.

5.7 O Comité aprova a ideia de reforçar a abordagem *bottom-up* (da base para o topo), que até agora tem dado bons resultados, mas considera que é desejável associar mais intensamente a nível local os parceiros económicos e sociais e os defensores do ambiente e estabelecer relações «horizontais» com macrorregiões recentemente criadas.

5.8 O CESE considera necessário acelerar a implementação dos sistemas de gestão das estratégias e ter como objetivo não só a preservação da especificidade de cada um, mas também a sua extensão.

5.9 O CESE propõe que se pondere que, ao elaborar novas formas de gestão, a Comissão Europeia defenda igualmente uma opção que possa desembocar na instauração, no território da UE, de uma gestão «de nível intermédio», macrorregional e centrada no desenvolvimento.

5.10 As iniciativas macrorregionais têm, basicamente, duas dimensões – uma transnacional e outra europeia. Na opinião do CESE a atenção estava focalizada até agora exclusivamente na cooperação e na coordenação entre os diferentes países. Uma das conclusões mais importantes do relatório é que seriam muito bem-vindos esforços para que as ações comuns passem a ter uma dimensão europeia e, deste modo, produzam um valor acrescentado europeu.

5.11 Em seu entender, as iniciativas macrorregionais dotadas de dimensão europeia podem, se dispuserem de apoio adequado, contribuir para melhorar a credibilidade política da União Europeia e instaurar uma prática nova de desenvolvimento através da participação acrescida da sociedade.

5.12 Põe-se, mais uma vez, a questão de saber se os compromissos políticos assumidos a nível europeu e a desenvolver a nível local não poderiam ser escorados em compromissos macrorregionais a implementar a nível europeu. A «cooperação acrescida» evocada pela Comissão pode também remeter para esta questão.

5.13 A Comissão Europeia observa com razão que as estratégias macrorregionais e as estratégias assentes em bacias marítimas correspondem a aspirações semelhantes, mas este ponto reflete claramente as divisões existentes na Comissão e os riscos ligados à fragmentação das estratégias. Não é possível apresentar os elementos da «estratégia marítima» como elementos macrorregionais se os componentes, tais como infraestrutura das costas marítimas ou oceânicas, urbanização, produção, etc. não estão, nem podem estar associados às missões relacionadas com as capacidades ou com os perigos marítimos ou oceânicos que revestem importância do ponto de vista da produção e da proteção.

5.14 Importa aprovar sem reservas as conclusões do relatório que apontam para a existência de outras possibilidades inexploradas. Ao invés, a posição de que é possível expandir e consolidar as ações «mas sem o envolvimento da Comissão, ou [com base] mais exclusivamente num programa transnacional» não é aceitável.

5.14.1 Este é o único ponto da avaliação no qual a Comissão afirma explicitamente não querer participar na elaboração ou na execução das estratégias macrorregionais nem desempenhar qualquer papel, não obstante afirmar, ao mesmo tempo, que é possível desenvolver e implementar vários paradigmas. Todavia, o documento não fornece qualquer precisão quanto à natureza desses paradigmas!

5.15 O CESE apela à Comissão para que continue a desempenhar um papel central no desenvolvimento e na implementação das estratégias macrorregionais. Solicita também ao Conselho que ponha à disposição da Comissão os instrumentos e recursos que lhe permitam desempenhar este papel de forma adequada.

5.16 O conceito do programa transnacional mostra que os programas com valor acrescentado europeu podem obter um certo apoio, sem sair do âmbito dos «três não», como os que visam uma maior observância das disposições relativas à proteção do ambiente, o aumento dos investimentos na conectividade à escala da Europa ou uma massa crítica que possibilite a inovação.

5.17 O relatório tão-pouco dá a mais pequena informação acerca de como explorar o valor acrescentado europeu, como o avaliar e como utilizar os resultados e demais incentivos.

5.18 Os elementos apresentados de forma extremamente sucinta nas «Conclusões» precisam claramente de ser completados a fim de responderem às exigências que tal título implica. A questão da «governança» é naturalmente importante, já que em última análise é à União Europeia que cabe tomar as decisões sobre as questões gerais nesta matéria.

5.19 A perspetiva macrorregional, em sentido político, ambiental e socioeconómico, pode constituir um instrumento valioso para fortalecer a cooperação entre os Estados ou regiões europeias, apaziguar as aspirações nacionalistas para avançar para o consenso social, o respeito e a aceitação mútuos, e contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, através da criação de um valor acrescentado europeu para as comunidades de interesses.

5.20 As estratégias macrorregionais podem ser instrumentos úteis para suprir as lacunas de comunicação e informar a população. A população das localidades e das regiões em causa e as empresas devem ser devidamente informadas acerca dos programas e dos projetos em curso.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE