

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Projetos interpessoais e de pequena dimensão em programas de cooperação transfronteiriça

(2017/C 342/06)

Relator: Pavel Branda (CZ-CRE), vice-presidente do município de Rádlo

I. OBSERVAÇÕES GERAIS

1. mais de um terço dos cidadãos da UE vive e trabalha nas regiões fronteiriças da Europa. Estas fronteiras têm um impacto direto e indireto nas suas vidas. A cooperação transfronteiriça demonstrou ser o instrumento mais eficaz para superar o efeito de barreira e o papel divisório das fronteiras, integrando as zonas fronteiriças e aumentando a qualidade de vida dos cidadãos das regiões fronteiriças;
2. a cooperação territorial europeia desempenha um papel importante na eliminação dos obstáculos fronteiriços e na promoção da cooperação transfronteiriça. No período de 2014-2020, serão investidos mais de 10 mil milhões de EUR na cooperação entre regiões, dos quais cerca de 6,6 mil milhões de EUR serão destinados às regiões transfronteiriças;
3. os projetos Interreg A obtiveram numerosos resultados tangíveis para muitos cidadãos europeus em territórios muito diversos em toda a UE. Um instrumento importante e eficaz nos programas de cooperação transfronteiriça ⁽¹⁾ são os projetos interpessoais e de pequena dimensão, concebidos para promover a convergência das regiões fronteiriças e estabelecer contactos no terreno entre as pessoas;
4. os projetos interpessoais e de pequena dimensão podem ser definidos pela sua dimensão, duração e conteúdo. Geralmente, os projetos de pequena dimensão têm menor envergadura do que os grandes projetos habituais (por exemplo, não podem exceder 100 000 EUR ⁽²⁾). Também podem ter uma duração limitada e o seu principal objetivo é financiar iniciativas com impacto local em vários domínios da cooperação transfronteiriça, a fim de apoiar os principais objetivos temáticos dos programas da UE (incluindo o reforço da confiança, a criação de um quadro de condições favoráveis, uma abordagem ascendente e a criação de novas parcerias). Os projetos interpessoais são projetos de pequena dimensão que se centram principalmente na promoção de contactos e na interação entre as pessoas de ambos os lados da fronteira. Estes projetos têm geralmente um orçamento mais reduzido e uma duração limitada. As suas atividades desenvolvem-se em áreas geográficas mais pequenas (geralmente a nível eurorregional) e as suas abordagens são, geralmente, de base local;
5. os projetos interpessoais e de pequena dimensão são realizados em vários domínios, tais como a cultura (por exemplo, a aprendizagem da língua do país vizinho), o desporto, o turismo, o ensino e formação profissionais, a economia, a ciência, a proteção do ambiente e a ecologia, os cuidados de saúde, os transportes e as infraestruturas de pequena dimensão (lacunas transfronteiriças), a cooperação administrativa, as atividades de promoção, etc.;
6. os projetos interpessoais e de pequena dimensão estão acessíveis a uma vasta gama de beneficiários: municípios, ONG (associações de diferentes tipos, plataformas, redes, fundações, igrejas, etc.), estabelecimentos de ensino (escolas, centros de formação profissional e universidades), instituições de investigação e de apoio às empresas, entre outros;
7. estes projetos foram apoiados por várias gerações de programas de cooperação transfronteiriça. Atualmente, os projetos interpessoais e de pequena dimensão de 19 programas de cooperação transfronteiriça (cerca de um terço dos mesmos) são financiados essencialmente por um fundo destinado aos pequenos projetos ou por um instrumento similar (por vezes denominado de fundo para microprojetos, fundo de disposição, ou projeto-quadro de apoio a pequenos projetos/iniciativas). Estes fundos destinados aos pequenos projetos assumem geralmente a forma de um «projeto global», ao abrigo do qual são implementados vários subprojetos mais pequenos;
8. de uma forma geral, o financiamento tem sido bastante baixo — de 1,5 % a 20 % das dotações dos programas (a procura tem sido mais reduzida na antiga UE, ao passo que nos novos Estados-Membros e ao longo das «antigas» fronteiras externas tem sido muito mais elevada);

⁽¹⁾ É de referir que existem iniciativas transfronteiriças semelhantes fora dos programas de cooperação transfronteiriça (como por exemplo, na fronteira francesa entre o departamento dos Pirenéus Orientais e a Catalunha), que também podem oferecer um contributo valioso.

⁽²⁾ Dimensão dos projetos para os quais o Regulamento «omnibus» propõe procedimentos simplificados em matéria de custos.

9. os estudos independentes sobre a cooperação transfronteiriça e todas as avaliações dos projetos Interreg ⁽³⁾ até à data confirmam que, nos programas Interreg A, os melhores resultados qualitativos não são alcançados essencialmente através de projetos emblemáticos, mas que o sucesso é determinado pela diversidade de projetos genuinamente transfronteiriços que abordam as necessidades específicas regionais, envolvendo diretamente os cidadãos, os órgãos de poder local e as organizações da sociedade civil. Frequentemente, a gestão destes programas Interreg A (subprogramas) é descentralizada. Desde o início da iniciativa Interreg (1990), os programas com os melhores resultados na avaliação foram, em muitos casos, geridos de forma descentralizada, muitos deles incluindo o apoio a projetos interpessoais e de pequena dimensão;

10. apesar do seu impacto positivo, estes projetos enfrentam grandes dificuldades. Não estão integrados na regulamentação e as autoridades de gestão preferem frequentemente os projetos de maior dimensão, por serem mais rentáveis (os projetos interpessoais têm elevados custos administrativos) e terem um impacto mensurável. É igualmente difícil associar os efeitos intangíveis de tais projetos aos indicadores relacionados com a Estratégia Europa 2020, centrada no emprego e no crescimento (falta de metodologia e de indicadores de avaliação adequados);

11. o objetivo principal do presente parecer é apresentar uma lista, baseada em elementos concretos, dos benefícios e do valor acrescentado de tais projetos e da sua implementação descentralizada através das eurrégiões e estruturas similares, tais como os AECT; formular recomendações para a sua maior simplificação; e, em última análise, apresentar propostas concretas para os futuros programas de cooperação transfronteiriça, contribuindo assim para o debate sobre o futuro da política de coesão após 2020;

II. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU (CR)

Valor acrescentado e benefícios dos projetos interpessoais e de pequena dimensão

12. considera que os projetos interpessoais e de pequena dimensão têm, em geral, um grande valor acrescentado europeu e contribuem de forma considerável para o objetivo global dos programas de cooperação transfronteiriça, superando os obstáculos transfronteiriços e integrando as zonas fronteiriças e os seus cidadãos. Estes projetos apresentam os seguintes benefícios específicos, que devem ser destacados:

- contribuem para o desenvolvimento de projetos de maior dimensão e oferecem um apoio considerável a uma cooperação eficaz em todo o programa de cooperação transfronteiriça, uma vez que:
 - melhoram as competências profissionais e interculturais necessárias dos beneficiários e reforçam as capacidades aos níveis local e regional;
 - abrangem os domínios da cooperação jurídica e administrativa;
 - proporcionam um espaço para a experimentação — projetos de pequena dimensão são excelentes instrumentos para testar ideias e ferramentas inovadoras na cooperação transfronteiriça; e
 - servem de «incubadoras para projetos maiores» — testes prévios em projetos de pequena dimensão contribuem para uma maior qualidade em projetos de grandes dimensões;
- favorecem a aprendizagem da cultura das zonas vizinhas. Promovem as competências interculturais entre os cidadãos das regiões fronteiriças;
- promovem a capacidade das pessoas para estudar, trabalhar e desenvolver atividades económicas transfronteiriças;
- facilitam a comunicação entre as pessoas. Estes projetos, muitas vezes, ajudam a superar a barreira linguística ao fomentar a aprendizagem das línguas;
- favorecem o desenvolvimento de contactos interpessoais e a criação de parcerias. Muitas parcerias transfronteiriças (também de organizações de menor dimensão) são criadas e depois desenvolvidas numa cooperação a longo prazo mediante projetos interpessoais e de pequena dimensão;
- mobilizam a sociedade civil em geral e promovem até uma sociedade civil transfronteiriça, o que oferece um importante contributo para a coesão territorial;
- permitem partilhar experiências. Estes projetos criam uma plataforma excelente para partilhar experiências e boas práticas entre todos os intervenientes da cooperação transfronteiriça, desde a sociedade civil aos órgãos de poder local e regional;

⁽³⁾ Por exemplo, DG Políticas Internas: *Territorial Governance and Cohesion Policy* [Governação territorial e política de coesão], Parlamento Europeu, Bruxelas, 2015; Panteia and Partners, *Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000-2006* [Avaliação *ex post* do Interreg III 2000-2006], Comissão Europeia, 2010.

- abordam problemas locais e encontram soluções locais. Os projetos interpessoais e de pequena dimensão ajudam a implementar visões comuns. Muitos problemas só podem ser resolvidos através da cooperação a nível local;
- abordam temas de importância para a vida quotidiana (por exemplo, garantir melhores serviços públicos) e apresentam uma abordagem apolítica para que as pessoas formem o seu próprio presente e futuro;
- reforçam a confiança. Atualmente, existe falta de confiança na Europa. Estes projetos interpessoais concretos são um excelente instrumento para restaurar a confiança para lá das fronteiras e na Europa. Constituem um investimento no futuro;
- eliminam os estereótipos e preconceitos causados pela história, por vezes difícil, das zonas fronteiriças ou mesmo por acontecimentos atuais. A cooperação transfronteiriça e, em particular, os projetos interpessoais ajudam a sarar as «feridas» causadas pelas fronteiras. Promovem o princípio da tolerância e do respeito. Podem desempenhar um papel importante na reconciliação das fronteiras problemáticas nos Balcãs Ocidentais e nos países da Parceria Oriental;
- promovem a ideia europeia. O benefício da integração europeia faz-se sentir nas interações transfronteiriças dos cidadãos e na colaboração com os vizinhos. Estes projetos apoiados pela UE podem ajudar a relançar o entusiasmo pela Europa;

Vantagens da gestão descentralizada

13. considera, não obstante, que o aumento da dimensão dos territórios elegíveis apresenta vantagens para o reforço das parcerias, embora esteja consciente do seu potencial impacto negativo: é mais difícil que os programas reflitam as necessidades específicas das diferentes partes de um vasto território. Existe uma tendência para apoiar projetos de maior dimensão e este apoio é cada vez menos acessível para os intervenientes locais/regionais;

14. considera que a gestão descentralizada de tais programas, por exemplo, através da promoção de subprogramas e da possibilidade de financiamento de projetos interpessoais e de pequena dimensão, é a melhor solução para esta tendência e que aproxima os programas dos cidadãos;

15. assinala que gerir os fundos para pequenos projetos (ou instrumentos similares de financiamento de projetos interpessoais e de pequena dimensão) de forma descentralizada oferece as seguintes vantagens:

- desenvolvimento de projetos, em vez da mera gestão de projetos. A gestão descentralizada permite: trabalhar com potenciais candidatos no terreno e ajudar os projetos a ter êxito, estabelecer contactos com os parceiros para lá das fronteiras, desenvolver ideias de projetos, ajudar a transformar estas ideias em candidaturas de projetos reais, acompanhar os projetos, centrar a atenção na prevenção e correção de erros, etc.;
- proximidade com os candidatos. Isto é especialmente importante para os municípios de menor dimensão, a sociedade civil, as organizações sem fins lucrativos, etc.;
- acessibilidade ao financiamento. Para estes projetos de menor dimensão é mais fácil assegurar o cofinanciamento e o pré-financiamento. Os processos de candidatura tendem a ser mais simples do que no caso de grandes projetos;
- flexibilidade. Este instrumento é adequado para abordar questões locais específicas que possam estar em evolução;

16. está consciente de que esta abordagem pode resultar em custos administrativos mais elevados. É de salientar que, para além da habitual gestão do projeto, se realizam muitas outras atividades (por exemplo, sensibilização, aconselhamento em matéria de elaboração, implementação e contabilidade). Sem esta abordagem descentralizada e ascendente, é difícil realizar tais projetos;

O papel das eurorregiões e estruturas transfronteiriças similares

17. observa que a melhor maneira de usufruir das vantagens da implementação descentralizada dos projetos interpessoais e de pequena dimensão é através da participação das eurorregiões e estruturas transfronteiriças similares⁽⁴⁾. Estas estruturas também podem ter a forma jurídica de um AECT, particularmente adequada para esta função;

⁽⁴⁾ A importância das eurorregiões no desenvolvimento de cooperação transfronteiriça foi salientada na resolução do Parlamento Europeu sobre o papel das «Eurorregiões» no desenvolvimento da política regional [2004/2257(INI)].

18. recomenda que, a fim de garantir uma implementação bem sucedida, estas estruturas tenham uma experiência considerável em matéria de cooperação transfronteiriça a nível local e regional. Deverão:

- ser permanentes;
- ser transfronteiriças ⁽⁵⁾;
- ter um carácter público ⁽⁶⁾: compostas principalmente por órgãos de poder local e regional;
- centrar-se na cooperação transfronteiriça como seu principal objetivo; e
- ter experiência em matéria de programas e projetos da UE;

A simplificação enquanto pré-requisito para uma implementação adequada dos projetos de pequena dimensão

19. salienta que para preservar o valor acrescentado dos projetos interpessoais e de pequena dimensão e a sua gestão descentralizada, estes projetos e procedimentos devem ser muito simples;

20. recorda que a posição do CR foi expressa no seu parecer sobre a «Simplificação dos FEEL do ponto de vista dos órgãos de poder local e regional ⁽⁷⁾». As recomendações relativas à cooperação transfronteiriça, tais como a exclusão da cooperação territorial europeia do âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais ou uma abordagem mais flexível na aplicação dos objetivos temáticos da Estratégia Europa 2020, são muito mais pertinentes para os projetos interpessoais e de pequena dimensão;

21. defende que os procedimentos simplificados devem ser proporcionais aos montantes em causa, tanto para a gestão destes projetos (administração, gestão financeira, mecanismos de controlo, etc.), como para os grupos-alvo (redução das cargas administrativas, informações prévias orientadas para os objetivos, aplicação do princípio de declaração única ⁽⁸⁾). Estes procedimentos simplificados devem ser aplicados em todas as fases do ciclo do projeto;

22. recomenda que, durante o controlo, a supervisão e a auditoria, seja conferida maior importância ao conteúdo e aos resultados e não simplesmente aos processos;

23. apela para que todos os níveis de gestão partilhada permitam e utilizem opções adequadas de custos simplificados enquanto principal abordagem em matéria de projetos interpessoais e de pequena dimensão. Apesar do controlo necessário do financiamento público, o CR solicita que seja promovida a utilização do princípio da declaração única, dos montantes únicos, das taxas fixas e das declarações simplificadas de custos (por exemplo, custos unitários normalizados) relativamente à contabilidade destes projetos;

Comunicação dos resultados — avaliação dos fundos para pequenos projetos

24. considera que, tendo em conta a atual situação na UE (aumento do nacionalismo, saída do Reino Unido da UE, crise migratória, dificuldades económicas e monetárias), existe uma necessidade evidente de comunicar os benefícios específicos e o valor acrescentado da ação da UE. A cooperação transfronteiriça e, em particular, os projetos interpessoais e de pequena dimensão, estão entre os exemplos mais tangíveis de tais benefícios específicos e do valor acrescentado na vida quotidiana dos cidadãos. Neste caso, os fundos da UE têm efeitos claramente positivos na vida real, nas perspetivas e perceções dos cidadãos da UE;

25. propõe que todos os intervenientes envidem esforços no sentido de aumentar a visibilidade dos resultados e dos benefícios destes projetos — não tanto nas regiões fronteiriças, onde são evidentes, mas a nível nacional (Estados-Membros) e europeu (instituições da UE), onde são tomadas decisões sobre a política de coesão. O presente parecer, juntamente com uma brochura que contém exemplos de projetos específicos, pretende contribuir para tais esforços. O Dia da Cooperação Europeia pode também contribuir para a divulgação destes resultados;

26. reconhece a necessidade de implementar uma metodologia específica para avaliar os fundos para pequenos projetos (e instrumentos similares) que apoiam os projetos interpessoais e de pequena dimensão. Dada a natureza intangível dos projetos interpessoais, torna-se evidente que os indicadores de resultados tradicionais não são adequados para esta avaliação (por exemplo, para avaliar o nível de confiança ou de superação de preconceitos). Pode sugerir-se que o simples facto de existir uma cooperação transfronteiriça entre os cidadãos e as instituições das regiões fronteiriças é, por si só, um resultado

⁽⁵⁾ *De facto*, nem sempre *de jure*.

⁽⁶⁾ De acordo com a diretiva relativa aos contratos públicos, não necessariamente fundadas ao abrigo do direito público.

⁽⁷⁾ COR-2016-00008-00-00-AC-TRA.

⁽⁸⁾ Envolver sistemas jurídicos adicionais cria confusão, devido à aplicação simultânea da regulamentação europeia, nacional e regional.

positivo (semelhante ao crescente número de estudantes a estudar no estrangeiro graças ao programa Erasmus). O número de cidadãos participantes e parceiros de cooperação deveria ser suficiente. Os projetos de pequena dimensão contribuirão para os indicadores da prioridade de investimento em questão, mas mesmo com projetos deste tipo que não são puramente interpessoais, deve considerar-se o aspeto dos parceiros de cooperação e o número de pessoas que participam ativamente na cooperação transfronteiriça, uma vez que reforça as capacidades destes parceiros para continuarem a desenvolver esta cooperação no futuro. Estende o alcance das operações dirigidas pela UE com uma abordagem de base local e centrada nos cidadãos, que se tornam agentes empenhados em construir mais Europa no terreno. Muitas vezes, as competências profissionais e interculturais adquiridas pelos membros das equipas dos projetos transfronteiriços tem mais valor do que o resultado do projeto em si (investimento de pequena escala);

Recomendações para futuros programas de cooperação transfronteiriça após 2020

27. recomenda que os projetos interpessoais e de pequena dimensão sejam assentes nos regulamentos que regem o apoio da UE à cooperação transfronteiriça como um instrumento legítimo em programas de cooperação transfronteiriça e convida a Comissão a adotar as disposições necessárias na proposta para a próxima geração de regulamentos;

28. recomenda igualmente que a Comissão incentive a integração de projetos interpessoais e de pequena escala nos programas de cooperação transfronteiriça, sobretudo quando houver procura de projetos deste tipo a nível local e regional. Devem ser asseguradas dotações suficientes para satisfazer esta procura ascendente. Há que prestar especial atenção às fronteiras afetadas pela saída do Reino Unido da UE ⁽⁹⁾ e encontrar soluções que permitam prosseguir a cooperação com os órgãos de poder local e regional do Reino Unido e outros parceiros;

29. salienta que a gestão descentralizada permite extrair plenos benefícios de tais projetos, quer através dos fundos para pequenos projetos ou instrumentos semelhantes, quer diretamente através de comités diretores no terreno. É fundamental que cada região fronteiriça possa continuar a utilizar os instrumentos e os procedimentos disponíveis de eficácia comprovada ao longo dos anos, assegurando a continuidade do financiamento, com o objetivo geral de aproximar os programas dos cidadãos;

30. recomenda que as eurorregiões ou estruturas semelhantes e os AECT sejam o quadro que garante a implementação descentralizada dos projetos interpessoais e de pequena dimensão, assegurando a sua continuidade e tendo em conta as funções já existentes dessas estruturas (por exemplo, beneficiários de «projetos globais») que se tenham revelado úteis. Nas zonas fronteiriças em que essas estruturas não estejam presentes, importa fomentar a sua criação ou encontrar outras soluções adequadas que respeitem, tanto quanto possível, os princípios acima enunciados;

31. salienta que, a fim de preservar o valor acrescentado e os benefícios dos projetos interpessoais e de pequena dimensão, estes projetos e a sua gestão devem manter-se tão simples quanto possível. Deve ser dada mais atenção ao conteúdo do que aos procedimentos e privilegiar as opções de custos simplificados;

32. salienta que os projetos interpessoais reúnem frequentemente parceiros em serviços públicos ou semipúblicos e atenuam o efeito das disparidades em termos de regulamentação e financiamento entre as organizações em diferentes Estados-Membros. No entanto, para além do financiamento temporário dos projetos, os projetos interpessoais bem-sucedidos devem poder ser prosseguidos com o apoio dos fundos estruturais. No próximo período de programação há que envidar mais esforços para que os legisladores nacionais tirem partido das experiências transfronteiriças. Os Estados-Membros devem ser envolvidos numa abordagem transfronteiriça para reduzir os efeitos a nível fronteiriço da regulamentação e do financiamento nacionais;

33. insta os Estados-Membros, a Comissão e o Parlamento Europeu a terem em conta estas recomendações específicas e a incluir todas as normas necessárias para a sua implementação na elaboração das propostas legislativas para a próxima geração de programas de cooperação transfronteiriça, na criação dos programas e durante a sua correta implementação. Tal assegurará que os cidadãos das regiões fronteiriças da Europa sintam claramente os benefícios da integração europeia.

Bruxelas, 12 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Markku MARKKULA

⁽⁹⁾ Nomeadamente entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, mas também entre a França e a Inglaterra.