

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão»**

(COM(2004) 492 final — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

Em 21 de Dezembro de 2004, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho da União Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 18 de Março de 2005, tendo sido relator H. MALOSSE.

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Preâmbulo

1.1 O Comité Económico e Social Europeu já, por várias vezes, se manifestou plenamente a favor de uma política europeia de «coesão económica, social e territorial» nos termos do Tratado Constitucional. No seu parecer sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013 <sup>(1)</sup>, o CESE reitera o seu apoio e solicita a consagração de mais meios orçamentais à política estrutural e ao Fundo de Coesão, em particular para amortizar o impacto dos novos e futuros Estados-Membros sem penalizar os países e as regiões menos favorecidas da Europa a 15.

1.2 A proposta em apreço define o espírito e o quadro da programação susceptível de aplicação no período entre 2007 e 2013. Trata-se de uma intervenção intercalar na actual programação dos Fundos Estruturais, cujas avaliações não são ainda inteiramente conhecidas, nem foram analisadas, nomeadamente a realização de acções estruturais nos novos Estados-Membros.

1.2.1 A proposta constitui, por conseguinte, um enquadramento técnico e financeiro geral, no qual os grandes princípios parecem definidos, mas as modalidades precisas de aplicação, bem como as implicações orçamentais, devem ainda ser objecto de debates importantes, designadamente entre os Estados-Membros. Importa salientar, igualmente, que entre 2007 e 2013 a União vai sofrer mais um alargamento, nomeadamente com a adesão, em 2007, de mais dois países, a Bulgária e a Roménia, que passarão a beneficiar inteiramente da política de coesão devido à sua situação económica e social.

1.3 A proposta da Comissão mantém os princípios fundamentais da política de coesão, nomeadamente a programação, a parceria, o co-financiamento e a avaliação, mas pretende introduzir uma maior delegação de competências nos Estados-Membros e nas autoridades locais, e uma simplificação do procedimento e dos mecanismos de acompanhamento «claros e mais rigorosos».

1.4 No que toca especificamente ao futuro da política de coesão, o CESE emitiu, nos últimos quatro anos, doze pareceres <sup>(2)</sup>, contendo mais de setenta propostas. A Comissão solicitou um parecer exploratório sobre a execução da parceria <sup>(3)</sup>, tendo a presidência do Conselho solicitado, também, em 2003 um parecer ao CESE <sup>(4)</sup> no âmbito da preparação de uma reunião informal do Conselho de Ministros responsáveis pela política de coesão, realizada em 20 de Outubro de 2003, em Roma. Nos seus numerosos pareceres, o CESE apresentou, não raro, propostas muito inovadoras para melhorar o funcionamento da política de coesão.

1.5 O balanço geral do seguimento dado pela Comissão às propostas do CESE é bastante positivo, excepto no que diz respeito à questão crucial da parceria: a Comissão tomou em consideração a maioria das propostas do CESE (39 das 70 propostas concretas) e alterou as regras da política de coesão

<sup>(2)</sup> «A política europeia de cooperação transfronteiriça e a experiência do programa INTERREG», JO C 155 de 29.05.2001, pág. 12;  
«Segundo relatório sobre a coesão», JO C 193 de 7/8/2001, pág. 70;  
«O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento», JO C 241 de 7.10.2002, pág. 66;  
«Estratégia de futuro para as regiões ultraperiféricas da União Europeia», JO C 221 de 17.09.2002, pág. 37;  
«O futuro dos territórios de montanha», JO C 61 de 14.3.2003, pág. 113;  
«Contribuição das políticas comunitárias para a coesão económica e social», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 92;  
«URBAIN 2000-2006», JO C 133 de 6.6.2003, pág. 53;  
«Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social», JO C 234 de 30.9.2003, pág. 45;  
«Parceria para a execução dos fundos estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 21;  
«Coesão económica e social: competitividade das regiões, governação e cooperação», JO C 10 de 14.1.2004, pág. 88;  
«As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 101;  
«Terceiro relatório sobre a coesão económica e social — Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade e cooperação», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 60.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a «Parceria para a execução dos fundos estruturais», JO C 10 de 14/1/2004, pág. 21.

<sup>(4)</sup> Ver parecer exploratório do CESE sobre a «Coesão económica e social: competitividade das regiões, governação e cooperação», JO C 10 de 10/1/2004, pág. 88.

<sup>(1)</sup> JO C 74 de 23.03.2005, p. 32.

no espírito das propostas do CESE (8 casos). O que significa que a Comissão seguiu a grande maioria (47 num total de 72) das propostas do CESE.

## 2. A política de coesão face ao desafio do alargamento

### 2.1 Criação de um bloco forte

2.1.1 Após a adesão de 10 novos países, a União constitui a terceira potência populacional do mundo com 455 milhões de habitantes, ficando muito atrás da China e da Índia, mas à frente dos EUA e da Rússia com 300 milhões e 140 milhões de habitantes, respectivamente. Com um PIB de 10 biliões de euros, a UE é responsável por um terço da riqueza e um quinto do comércio mundiais, o que lhe confere um estatuto de poder potencial no contexto global actual.

2.1.2 Ainda que menos desenvolvidos do que os outros Estados-Membros, os novos países imprimem uma dinâmica económica (em 2003, os dez novos países apresentavam uma taxa média de crescimento de 3,6 % contra uma média de 0,4 % na Europa dos 15), o que vem alterar, profunda e positivamente, a conjuntura e a dinâmica globais da UE.

### 2.2 Novos desafios

2.2.1 Como qualquer alteração ou mudança importante, a nova dimensão da Europa vai inevitavelmente necessitar de adaptações institucionais, políticas e orçamentais. Os quatro anteriores alargamentos da UE — em 1973 (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), em 1981/1986 (Grécia, Espanha, Portugal), em 1989 (reunificação da Alemanha) e em 1995 (Suécia, Finlândia, Áustria) — já haviam gerado fortes necessidades de adaptação.

2.2.2 Com o recente alargamento, excepcional pelo número dos países de adesão e pelo fraco nível económico que os caracteriza, a UE vê-se confrontada com um conjunto de problemas específicos.

### 2.3 Fronteiras dinâmicas

A partir do momento em que são questionadas as referências da UE nos planos geográfico, cultural, religioso e histórico deixam de existir fronteiras indiscutíveis e intocáveis na Europa. As próximas adesões já estão programadas (Roménia e Bulgária), ou a ser debatidas (Turquia, Croácia), não se excluindo a hipótese de novos pedidos de adesão. Esta dinâmica determina a exigência de uma maior coerência no respeito pelas identidades.

### 2.4 Desníveis económicos

2.4.1 O rendimento médio *per capita* dos dez novos Estados-Membros não chega a 76 % da média da UE a 15, medido em paridades do poder de compra. O atraso actual dos países cuja adesão está prevista para 2007 (Bulgária e Roménia) é ainda mais acentuado, uma vez que o rendimento destes dois países se situa 30 % abaixo da média comunitária. É, portanto, necessário que a União Europeia tenha em conta esta realidade, ao nível orçamental, nomeadamente no debate sobre a adopção das Perspectivas Financeiras para 2007-2013.

2.4.2 A nova formulação dos fundos deve responder a estas exigências e dotar a Comissão de meios que permitam realizar uma política financeira duradoura ao nível da UE e dos Estados-Membros. O tecto de 4 % do PIB, que limita o montante do acesso aos fundos comunitários, surge, pois, como condição de eficácia económica e equidade. Mas a integração dos novos Estados-Membros não acaba com os desníveis de desenvolvimento no interior da antiga «Europa a 15». É neste espírito que uma política de coesão económica, social e territorial deve estender-se a toda a União e dispor dos meios necessários a esse fim.

### 2.5 Balanço contrastado

2.5.1 As dotações europeias tiveram um papel inegável na redução das diferenças entre os Estados. Mas esse impacto positivo não deve ocultar as numerosas reservas. Na verdade, a análise das condições de execução da política de coesão evidencia a necessidade de reformas profundas:

— O Objectivo n.º 1 conseguiu, em larga medida, reduzir as disparidades entre os Estados-Membros e entre as regiões, mesmo que a inexistência de resultados convincentes para diminuir as disparidades no interior de certos grandes países da União seja reveladora da dificuldade em estabelecer globalmente uma política de coesão territorial. Por outro lado, a redução das disparidades entre os países deve-se mais aos efeitos das políticas macroeconómicas do que às intervenções estruturais. Quanto às disparidades entre as regiões, onde o impacto das acções estruturais é determinante, constata-se que as intervenções europeias nem sempre têm resultado em acções-chave, as quais provocariam um verdadeiro efeito de alavanca. A falta de prática no que diz respeito à consulta e ao verdadeiro envolvimento dos actores da sociedade civil é frequentemente citada como causa principal deste fracasso relativo. Esta questão é tanto mais crucial quanto as carências são ainda mais visíveis nos novos Estados-Membros;

— O Objectivo n.º 2 teve o mérito de intervir em numerosas regiões da Europa, proporcionando assim uma boa visibilidade da União, bem como uma parceria estreita com as forças económicas e sociais, que pode variar segundo os Estados-Membros. Mas este Objectivo n.º 2 foi também criticado pelos modestos recursos colocados à sua disposição;

- O Objectivo n.º 3 foi frequentemente utilizado para co-financiamento de medidas nacionais sem valor acrescentado nem visibilidade na Europa;
- Os programas de iniciativa comunitária e as acções inovadoras, graças a um trabalho em rede e à intervenção de assistência técnica, traduziram-se num verdadeiro valor acrescentado, mau grado a existência de procedimentos burocráticos exagerados;
- O Fundo de Coesão ligado aos meios do Objectivo n.º 1 teve, muitas vezes, um papel decisivo no financiamento de investimentos elevados.

## 2.6 Para uma reforma ambiciosa da política de coesão

2.6.1 O impacto económico dos fundos estruturais assume várias formas, embora nunca possa ser uma «receita milagrosa» para o desenvolvimento económico das regiões. Os fundos estruturais não são um «passaporte» para o crescimento, nem para os Estados nem para as regiões elegíveis. Muito embora acompanhem os esforços dos actores das regiões e dos países menos desenvolvidos, há sempre o risco de conduzirem a soluções pontuais se as prioridades não forem devidamente definidas em conjunto com os actores locais. A sua utilização deve, portanto, ser encarada como um instrumento ao serviço de uma estratégia conduzida pelos agentes do desenvolvimento, com a participação, o mais ampla possível, dos cidadãos interessados. Consequentemente, uma parte significativa dos fundos europeus deveria ser consagrada a acções inovadoras de desenvolvimento das capacidades locais, a fim de reforçar a competitividade das regiões com atrasos de desenvolvimento e torná-las mais atraentes. O papel da UE para promover o intercâmbio de boas práticas entres os actores envolvidos é essencial neste domínio.

2.6.2 A reforma da política de coesão deveria permitir um maior equilíbrio entre os investimentos em infra-estruturas indispensáveis e os investimentos em recursos humanos, que, embora não beneficiem actualmente de apoio suficiente, desempenham um papel fundamental para o reforço do potencial das regiões com atrasos de desenvolvimento.

2.6.3 Assim, torna-se indispensável procurar uma maior eficácia e uma melhor qualidade, para que os cidadãos europeus aceitem e apoiem uma política de coesão mais ambiciosa e mais adaptada aos seus territórios.

## 2.7 Perfil da nova política de coesão

2.7.1 Neste contexto, a proposta da Comissão relativa à política de coesão deveria, por um lado, responder às necessidades de coesão territorial de uma União alargada a 25 membros e, por outro lado, contribuir para os grandes objectivos da União, ou seja, a competitividade numa economia

assente no conhecimento, o pleno emprego e o desenvolvimento sustentável.

## 3. Tornar a proposta de regulamento mais coerente em relação aos objectivos de uma reforma ambiciosa

### 3.1 Novos objectivos da proposta de regulamento

3.1.1 **Novo Objectivo n.º 1 «Convergência» que integra o actual Objectivo n.º 1 dos Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão.** As dotações correspondentes ao *phasing out* estatístico serão também incluídas neste objectivo.

3.1.1.1 Territórios elegíveis: as regiões com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média comunitária, os chamados «Estados de coesão», ou seja, os que têm um rendimento nacional bruto inferior a 90 % da média comunitária, as regiões elegíveis para efeitos do actual Objectivo n.º 1, mas que por força do efeito estatístico do alargamento deixarão de o ser, as RUP, a título de uma atribuição de recursos adicionais.

3.1.1.2 Aspectos financeiros: quadro financeiro global: 78 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013); apoio aos programas do novo Objectivo n.º 1 através do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão.

#### 3.1.1.3 Principais temas financeiros:

- No âmbito do FEDER: «Investigação & Desenvolvimento Tecnológico», Inovação e Empreendedorismo, Sociedade da Informação: desenvolvimento, ao nível local, de conteúdos, de serviços e de aplicações, ambiente, turismo, energia, apoios directos ao investimento das PME que contribuam para criar e garantir postos de trabalho;
- No âmbito do FSE: aumentar a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores, melhorar os investimentos no capital humano;
- No âmbito do Fundo de Coesão: redes transeuropeias de transportes, protecção do ambiente, domínios favoráveis ao desenvolvimento sustentável, com uma dimensão ambiental.

3.1.2 **Novo Objectivo n.º 2 consagrado à competitividade regional e ao emprego**, que integra os actuais Objectivo n.º 2 (regiões com dificuldades estruturais) e Objectivo n.º 3 (emprego-formação)

#### 3.1.2.1 Dois eixos de intervenção:

- **competitividade regional**, através dos programas regionais financiados exclusivamente pelo FEDER. Trata-se aqui de combater os problemas das zonas urbanas e rurais em matéria de reconversão económica e das regiões com desvantagens estruturais e naturais, em particular as ilhas e as zonas com fraca densidade populacional;

— **emprego**, através de programas nacionais financiados exclusivamente pelo FSE. Trata-se aqui de apoiar políticas que tenham como objectivo o pleno emprego, a qualidade e a produtividade, bem como a inclusão social.

Este objectivo vem na linha da estratégia anunciada pelo Conselho Europeu de Lisboa: reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social no quadro de uma economia baseada no conhecimento, tendo em conta o desenvolvimento duradouro.

3.1.2.2 Territórios elegíveis: em termos globais, todas as regiões não abrangidas pelo novo Objectivo n.º 1.

3.1.2.3 Aspectos financeiros: quadro financeiro global: 18 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013). Repartição equitativa do montante pelos dois eixos de intervenção.

3.1.2.4 Principais temas financeiros:

— no âmbito do FEDER: por um lado, Inovação e Economia do Conhecimento, acesso aos serviços de transportes e de telecomunicações de interesse económico geral, promoção do acesso das PME às TIC e, por outro lado, ambiente e prevenção de riscos;

— no âmbito do FSE: aumentar a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores.

3.1.3 **Novo Objectivo n.º 3 «Cooperação territorial europeia»** consagrado à cooperação inter-regional e europeia e que vai substituir o actual Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) INTERREG.

3.1.3.1 Territórios elegíveis: os Estados-Membros e as regiões proporão zonas de cooperação transnacionais com base nas actuais 13 zonas de cooperação INTERREG III B; em seguida, a Comissão decidirá as zonas de cooperação, em parceria com os Estados-Membros e as regiões. Acções previstas: do mesmo tipo que as do INTERREG III B, com especial incisão nas prioridades de Lisboa e Gotemburgo. Apoio às redes de cooperação inter-regional. Todo o território da UE está implicado.

3.1.3.2 Aspectos financeiros: quadro financeiro global calculado em 4 % do orçamento destinado à política de coesão (como previsto nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013). Fundo visado: FEDER.

3.1.3.3 Principais temas financeiros. Este Objectivo refere-se a 3 tipos de cooperação territorial:

— **cooperação transfronteiriça**: desenvolvimento do empreendedorismo e das PME, bem como do turismo, redução do isolamento através de um acesso melhorado aos serviços e às redes de transportes, de informação e de comunicação;

— **cooperação transnacional**: melhoria da acessibilidade, do desenvolvimento tecnológico e da Investigação & Desenvolvimento Tecnológico;

— **apoio às redes de cooperação inter-regional**: inovação e economia do conhecimento, ambiente e prevenção de riscos, dimensão urbana.

3.2 *Por uma abordagem global da política de coesão*

3.2.1 A política de coesão na sua componente estratégica de promover «um desenvolvimento global harmonioso de toda a Comunidade», procurando «reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões», apresenta características próprias que foram objecto prioritário de negociação, muito particularmente no âmbito das novas negociações orçamentais.

3.2.2 Neste contexto, o papel da política de coesão será fundamental para os novos e os futuros Estados-Membros. O atraso económico desses países e a vetustez das suas infra-estruturas são hoje uma realidade bem conhecida, que justifica plenamente a aplicação da política de coesão logo que adiram à União.

3.2.3 Em contrapartida, para os actuais Estados-Membros, a política de coesão continua a revestir-se de grande importância, não devendo ser descurada. Desde logo, porque o apego das regiões de Objectivo n.º 1 às políticas de coesão é um facto político importante. Além disso, algumas das actuais regiões beneficiárias da política de coesão, que estão em risco de, em breve, dela serem afastadas, vivem ainda grandes dificuldades internas de coesão territorial.

3.2.3.1 O Terceiro Relatório sobre a Coesão aponta precisamente que se as disparidades entre os Estados tivessem podido ser parcialmente reduzidas, subsistiriam, ou mesmo agravar-se-iam em alguns países, as diferenças entre as regiões de um mesmo país, o que deixa transparecer a realidade dos obstáculos estruturais e naturais. Essas disparidades teriam sido ainda maiores sem a intervenção das políticas estruturais e de coesão, devido à forte tendência para a polarização do desenvolvimento económico nas regiões mais ricas.

3.2.4 Por fim, afigura-se oportuno implicar as regiões de todos os Estados-Membros, tendo em conta o objectivo de uma maior adesão dos cidadãos à integração europeia. Parece-nos essencial insistir na importância política das dotações que constituem um trampolim de comunicação para a UE. Para muitos observadores, a UE é, muitas vezes, algo de distante e uma fonte de constrangimentos, enquanto que os financiamentos europeus constituem, pelo contrário, os vectores de uma política de proximidade.

3.2.5 Acresce dizer que, nos termos do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a coesão territorial é um princípio de acção fundamental da União. Por conseguinte, os instrumentos estruturais ao serviço desta política estão vocacionados para intervir em nome da União, devendo, de uma maneira ou de outra, mobilizar recursos de todos os países da União, quer em termos financeiros, em nome da solidariedade comunitária, quer em termos de ideias, de saber-fazer e de projectos. A visibilidade da acção dos fundos estruturais na

Europa é tão fundamental como a necessidade de trazer a cada projecto um valor acrescentado europeu, não em termos monetários, mas de estratégias comuns, de intercâmbios, de cooperações e de transferências de saber-fazer a realizar pela União.

### 3.3 Reforçar a participação dos actores económicos e sociais

3.3.1 A Comissão não seguiu as recomendações do CESE, expendidas no seu parecer exploratório<sup>(5)</sup>, para reforçar o papel dos parceiros económicos e sociais: direito de voto nos órgãos de preparação e acompanhamento, apoio técnico, selecção rigorosa dos parceiros, indicações precisas sobre o papel dos comités de acompanhamento. O CESE mostra-se surpreendido com as falhas da proposta da Comissão Europeia, que não está à altura dos compromissos políticos assumidos em prol do reforço da parceria. Lamenta a falta de coragem política da Comissão Europeia neste domínio, quando precisamente a eficácia da política de coesão depende, em grande medida, de uma implicação forte dos agentes económicos e sociais e das outras organizações da sociedade civil. Na opinião do CESE, esta lacuna contradiz os princípios de democracia participativa estabelecidos no Tratado Constitucional. Face à questão do fosso existente entre as Instituições e os cidadãos, vê-se aqui uma oportunidade concreta de satisfazer mais adequadamente as expectativas da sociedade civil. Essas disparidades teriam sido ainda maiores sem a intervenção das políticas estruturais e de coesão, devido à forte tendência para a polarização do desenvolvimento económico nas regiões mais ricas. A experiência comprova que uma verdadeira consulta às forças económicas e sociais, tal como existe na Irlanda do Norte, traz benefícios em termos de qualidade e eficácia, pelo que a Comissão deveria promover mais activamente a sua prática.

3.3.1.1 Há cada vez mais protestos contra a participação insuficiente nas políticas estruturais, o que tem um impacto negativo na visibilidade, transparência e eficácia da política de coesão. O CESE manifesta preocupação quanto à falta de parceria, sobretudo por parte das organizações da sociedade civil dos novos Estados-Membros. Recomenda, portanto, a instituição de conselhos económicos e sociais ao nível nacional e regional, ou de organismos equivalentes, capazes de garantir, de forma autónoma, um processo transparente e aberto de consulta e acompanhamento.

3.3.1.2 Assinale-se aqui que não há avaliações e que a Comissão da União Europeia se mantém em silêncio quanto ao princípio fundamental do envolvimento dos parceiros económicos e sociais. Devido a uma insuficiente definição das regras e normas, quer ao nível comunitário quer ao nível nacional, a presença dos parceiros sociais e das outras organizações da sociedade civil não é garantida em todas as fases do processo de execução dos Fundos Estruturais.

3.3.1.3 A Comissão Europeia deveria insistir no reforço das capacidades dos actores locais e regionais, das colectividades territoriais e dos actores da sociedade civil. É surpreendente que

os regulamentos FEDER e FEADER apenas mencionem o reforço das capacidades administrativas como condição para uma boa governação, tendo em conta que a Comissão salientou no seu *Livro Branco sobre a Governança Europeia*<sup>(6)</sup> que a sociedade civil assumia responsabilidade essencial neste domínio. O CESE solicita, expressamente, que cada programa preveja acções para reforçar as capacidades dos actores económicos e sociais locais e regionais, como é o caso da proposta de regulamento do FSE que prevê um montante equivalente a 2 %, dotando-os de meios mais adequados, no mínimo 5 % para cada programa, e que as organizações da sociedade civil sejam consideradas beneficiárias elegíveis das medidas de assistência técnica (artigo 43.º).

3.3.1.4 A qualidade da parceria constitui o elemento fundamental da execução e da apreciação da política de coesão para o CESE. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que prepare um relatório sobre a execução da parceria, colocando-se à sua disposição para efectuar a recolha de pareceres junto das organizações da sociedade civil. O CESE solicita ao Parlamento Europeu que, ao avaliar as propostas de regulamento, o faça em função das disposições sobre parceria, salientando que o reduzido peso destas é sinal de um descompromisso das autoridades comunitárias.

### 3.4 Prioridades a redefinir ao nível europeu

3.4.1 O CESE aprova a proposta da Comissão de adaptar a política de coesão aos grandes objectivos estratégicos da União Europeia, nomeadamente, os processos de Cardiff, Luxemburgo, Lisboa e Gotemburgo. Os compromissos da Carta Europeia das Pequenas Empresas, assim como as considerações sobre a qualidade dos serviços públicos, reafirmados em Barcelona, devem ser também integrados no debate sobre as prioridades. O Comité é favorável ao estabelecimento de orientações coercivas que integrem as prioridades políticas da União e sejam elaboradas em parceria com os Estados-Membros, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu.

3.4.2 O CESE veria com agrado que essas grandes orientações fossem concretizadas de maneira mais eficaz na proposta de regulamento. De facto, uma opção pela educação, pela formação, pelos instrumentos da sociedade do conhecimento e pelo desenvolvimento sustentável ressalta mais claramente se considerarmos estes aspectos prioridades essenciais.

3.4.3 As infra-estruturas de base são indispensáveis às regiões menos desenvolvidas para compensar o seu défice; entre elas contam-se os transportes, os estabelecimentos de ensino e de investigação e as infra-estruturas ligadas à melhoria do ambiente.

3.4.4 Relativamente às regiões com desvantagens naturais, seria conveniente facultar apoios permanentes para garantir a igualdade de oportunidades e a continuidade do território europeu.

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14/1/2004, pág. 21.

<sup>(6)</sup> Livro Branco sobre a Governança Europeia, COM(2001) 428 final.

3.4.5 Relativamente aos auxílios às empresas, o CESE, mesmo admitindo a necessidade de evitar distorções de concorrência, constata que estes auxílios raramente são muito eficazes por demorarem bastante tempo a serem atribuídos. Em sua opinião, os esforços deveriam estar mais centrados na promoção de um ambiente favorável à criação e ao desenvolvimento das empresas (formação, infra-estruturas, acções colectivas). Apesar de algumas reservas, o CESE concorda com a prioridade concedida ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas e com o prazo de 7 anos, durante o qual uma empresa beneficiária de auxílios se compromete a manter a localização do seu investimento.

3.4.6 O CESE salienta a importância do reforço das capacidades de investigação e inovação como alavancas do desenvolvimento local, em sintonia com os objectivos de Lisboa, bem como da educação e da formação. Com efeito, as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa prevêem um reforço das capacidades em matéria de educação, tanto da educação básica como da formação profissional ao longo da vida.

3.4.7 A política de coesão deveria, também, apoiar o reforço das infra-estruturas de saúde nas regiões mais atrasadas, e participar na luta contra as causas da exclusão. Neste contexto, a divulgação das experiências bem-sucedidas na União poderia representar uma verdadeira mais-valia comunitária. Neste contexto, deverá igualmente ser prestada especial atenção aos grupos marginalizados, como os migrantes ou as minorias étnicas sem emprego e sem acesso à educação. Mais do que os subsídios, raras vezes verdadeiramente eficazes, dever-se-ia desenvolver o intercâmbio de experiências a partir de métodos válidos e favorecer a divulgação das experiências bem-sucedidas.

3.4.8 No que diz especificamente respeito à inclusão social, o CESE entende ser importante que a não discriminação perpassa horizontalmente por todas as actividades financiadas pelos Fundos Estruturais, e que estes não dificultem ainda mais o acesso aos portadores de deficiência. Visto que os Fundos Estruturais são um instrumento essencial para reduzir e atenuar a exclusão social e combater a discriminação contra pessoas portadoras de deficiência, os Estados-Membros e a Comissão devem velar por que os Fundos Estruturais sejam utilizados como um instrumento económico, no sentido de:

- melhorar o acesso ao emprego dos desempregados e aumentar a participação no mercado de trabalho;
- reforçar a inclusão social e combater a discriminação;
- levar a cabo reformas nos domínios do emprego, nomeadamente a favor das pessoas portadoras de deficiência.

3.4.8.1 As actuais propostas da Comissão não têm devidamente em conta a componente social. Os Fundos Estruturais, e particularmente o Fundo Social Europeu, devem ser um instrumento para o emprego, mas também para a estratégia europeia de inclusão social, como via para o desenvolvimento dos mercados de trabalho especificamente orientados para este fim.

3.4.9 Entre as prioridades deve também figurar o conceito de desenvolvimento endógeno que passa por um conhecimento o mais completo possível dos territórios e pela necessidade de utilizar instrumentos de observação que permitam associar todos os actores no quadro de uma parceria local. Como indicado no parecer de iniciativa adoptado recentemente pelo CESE (7), a situação das grandes metrópoles merece especial atenção.

3.4.10 É importante que o regulamento preveja procedimentos de incentivo à inovação nas acções, tanto ao nível dos métodos como para os tipos de operações previstos. A UE deve, portanto, ter um papel essencial no apoio e na difusão das inovações em matéria de política de coesão económica, social e territorial, conferindo uma verdadeira mais-valia europeia às acções concebidas e postas em prática aos níveis regional, nacional e internacional.

### 3.5 Integração dos métodos na dinâmica europeia

3.5.1 Os procedimentos europeus têm privilegiado, ao longo dos anos, a sofisticação, dando origem a procedimentos de grande complexidade em detrimento da visibilidade e da acessibilidade. Detectam-se já as mesmas falhas nos países candidatos no que respeita a execução das ajudas de pré-adesão. Simplicidade, actuação célere e prazos adequados às exigências dos projectos são factores essenciais na apresentação, aplicação e gestão dos Fundos Estruturais.

3.5.2 Há que proceder, pois, a alterações radicais em matéria de simplificação dos procedimentos. Não raro acontece que as regras nacionais se sobrepõem às exigências da regulamentação comunitária, criando assim dificuldades, por vezes difíceis de ultrapassar, ao nível das acções transfronteiriças ou transnacionais. Neste contexto, o CESE encara com grande preocupação a proposta da Comissão — excepto o Objectivo n.º 3 e se o Estado-Membro assim o solicitar — que visa reenviar para o nível nacional a selecção dos critérios de elegibilidade, e interroga-se sobre a motivação subjacente a esta proposta. O CESE solicita a criação de um conjunto comum de critérios de elegibilidade, no intuito de manter a coerência dessa política.

3.5.3 **Seleção das regiões elegíveis:** O CESE é fundamentalmente contra o facto de a Comissão delegar nos Estados-Membros a selecção das regiões elegíveis para apoio no âmbito dos Fundos Estruturais. Em sua opinião, a Comissão e o Estado-Membro deveriam proceder conjuntamente a essa escolha. Neste contexto, as regiões com vantagens estruturais e naturais devem ser alvo de atenção especial, devendo a Comissão Europeia estar estreitamente associada ao processo de selecção, de modo a promover a igualdade de tratamento ao nível europeu. Estranho seria, por exemplo, que havendo duas

(7) Parecer de iniciativa do CESE sobre «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7/12/2004, pág. 101.

ilhas vizinhas pertencentes a países diferentes, mas com as mesmas características, uma delas pudesse ser declarada elegível e a outra não. Os cidadãos teriam, então, todo o direito de perguntar até que ponto há dimensão europeia e coerência nas escolhas efectuadas.

**3.5.4 Definição das prioridades:** Relativamente a este aspecto, convém igualmente reforçar o papel da União Europeia, para que os fundos possam servir de alavanca às acções inscritas nas prioridades da UE, à Estratégia de Lisboa e, nomeadamente, às grandes redes europeias.

**3.5.4.1** Em todo o caso, trata-se de exercer a maior vigilância para contrariar o risco sempre presente de renacionalização das políticas dos Fundos Estruturais. Os métodos de execução não devem, de modo algum, enfraquecer, mas, pelo contrário, reforçar a dimensão europeia.

**3.5.4.2** De modo geral, o documento da Comissão sobre as disposições gerais aplicáveis aos três fundos parece ser demasiado ambicioso. Tendo em conta o conjunto dos aspectos relacionados com a investigação, a inovação e o investimento em relação à educação, à sociedade da informação, aos investimentos nos transportes, ambiente, etc. — sem estabelecer prioridades — há o risco de o programa provar ser inviável, pelo facto de os meios serem insuficientes face às necessidades.

**3.5.4.3** O CESE tem para si que o texto deverá imperativamente reforçar as referências às prioridades a definir em termos de argumentação e conteúdo. Esta recomendação será retomada e desenvolvida nos pareceres específicos elaborados a propósito de cada um dos fundos.

**3.5.5 Cooperação entre Estados-Membros, regiões e actores da sociedade civil:** O CESE lamenta que o dispositivo criado recentre as estratégias e os meios de acção nos Estados-Membros. As oportunidades de cooperação entre vários Estados-Membros, um elemento crucial da Estratégia de Lisboa (inovação, educação, grandes redes, divulgação de conhecimentos), não são devidamente apontadas. Acresce que é preciso estimular e flexibilizar mais as condições de acesso aos meios necessários ao desenvolvimento das cooperações transfronteiriças e entre os Estados-Membros.

**3.5.5.1** Considerando a urgência e a necessidade de criar um dispositivo europeu uniforme, destinado à cooperação entre as regiões e os Estados-Membros, o CESE acolhe muito favoravelmente a instituição dos «Agrupamentos europeus de cooperação transfronteiriça — GECT».

**3.5.5.2** Entretanto, pode perguntar-se se, na prática, este instrumento, exclusivamente adaptado à cooperação transfronteiriça, não deveria ser objecto de uma descrição mais precisa, nomeadamente face às exigências de gestão dos projectos associados a cada tipo de cooperação. Esta preocupação é retomada e desenvolvida no parecer específico sobre os GECT.

**3.5.6 Parceria público/privado:** No seu parecer exploratório sobre a parceria para a execução dos Fundos Estruturais,

o Comité recomenda o reforço da parceria público/privado como factor de sucesso dos projectos devido a uma série de factores, nomeadamente legitimidade, coordenação, eficácia e transparência. Neste contexto, o Comité interroga-se sobre os efeitos das alterações introduzidas pela Comissão no tocante às taxas de co-financiamento que só poderiam ser suportadas pelas finanças públicas. Ao manter-se esta exigência estar-se-ia a reduzir, leia-se anular, a componente privada das parcerias, o que acaba por ser contrário ao objectivo de encorajar a contribuição do sector privado. **O CESE solicita que a Comissão Europeia efectue uma análise do impacto preliminar desta nova medida. Solicita ainda que esta regra não seja, de modo algum, aplicada às medidas de assistência técnica a favor dos actores económicos e sociais, por forma a evitar uma conexão entre o apoio da UE e o apoio prestado pelas autoridades nacionais. Os fundos próprios das organizações deveriam poder servir de base às intervenções dos fundos estruturais europeus.**

**3.5.7 Fundo único:** O Considerando 35 da proposta de regulamento precisa que convém simplificar a programação e a gestão dos Fundos Estruturais, prevendo-se o financiamento de programas operacionais, quer através do FEDER quer através do FSE. Esta novidade, introduzida para simplificar o funcionamento dos programas, tem de dar provas de que consegue melhorar a coordenação e a legibilidade dos fundos com intervenção na região. O CESE teria preferido um fundo único para toda a política de coesão, mas não foi esta a via seguida pela Comissão.

**3.5.8 Quadro estratégico nacional:** A Comissão propõe que o Conselho, após consulta ao Parlamento, adopte um documento estratégico global para a política de coesão, antes do novo período de programação. Assim, cada Estado-Membro deverá preparar um documento político sobre a estratégia de desenvolvimento a ser negociada com a Comissão. O CESE gostaria que a Comissão Europeia procedesse a uma coordenação no sentido de uma concertação entre os Estados no que diz respeito aos objectivos desses documentos estratégicos, condição essencial para uma verdadeira coerência entre as problemáticas comuns. De facto, a integração de reflexões e estratégias de dimensão europeia, ou seja, transfronteiriça, deveria ser encorajada no âmbito desses quadros estratégicos nacionais.

**3.5.9 Comité de acompanhamento:** O CESE não concorda, portanto, com a proposta de tornar facultativa a presença da Comissão Europeia nas reuniões dos comités de acompanhamento, considerando, antes pelo contrário, que é necessário tornar a acção da UE mais visível para os cidadãos e reforçar o papel dos comités de acompanhamento, em vez de enfraquecê-los através da criação de um procedimento adicional. A falta de comparência da Comissão significa que os parceiros económicos e sociais e as outras organizações da sociedade civil ficam sozinhos perante as administrações, precisamente quando esperam que a Comissão seja a guardiã do princípio da parceria.

**3.5.10 Adicionalidade:** O CESE aprova o princípio da adicionalidade, desde que seja flexível, o que significa que deverá ser aplicada no quadro dos objectivos e dos programas, e não projecto por projecto.

**3.5.11 Modulação das taxas:** O CESE apoia as propostas que visam uma modulação dos níveis de participação em função das desvantagens geográficas das regiões em causa. Sugere que se abra a possibilidade de crescer majorações consoante a cumulação de desvantagens (por exemplo, ilhas com fraca densidade populacional e muito montanhosas). O CESE gostaria de salientar que estas regiões, caracterizadas por fraca densidade populacional e afectadas por desvantagens naturais permanentes, devem permanecer um dos objectivos prioritários da política estrutural. «A política regional e a política de desenvolvimento rural devem contemplar este aspecto nas suas modalidades de aplicação, nomeadamente propondo uma taxa de co-financiamento superior que reflecta estas restrições»<sup>(8)</sup>.

**3.5.12 Tornar a gestão descentralizada mais operacional:** O CESE considera que o permanente reenvio aos Estados-Membros e às autoridades locais acarreta demasiados riscos, para além de prejudicar muito a legibilidade da acção da UE. Como tal, propõe a criação de agências de execução, para a realização de tarefas temporárias, nomeadamente para os países candidatos. Uma das suas tarefas seria privilegiar a avaliação comparativa dos melhores desempenhos e dos melhores resultados, a fim de favorecer a sua divulgação. Em qualquer caso, a acção da UE deveria ser mais visível e perceptível para o cidadão. A presença de representantes da UE ou de autoridades locais agindo em seu nome, mais do que a instalação de painéis com os símbolos ou os acrónimos dos instrumentos europeus, desconhecidos da população em geral, seria a manifestação mais tangível desta visibilidade.

**3.5.13 Promoção do método de subvenções globais:** O CESE felicita-se por a proposta de regulamento confirmar o procedimento de atribuição de subvenções globais a organismos no terreno. De facto, este método está perfeitamente ajustado às acções destinadas a microempresas. Congratula-se pelo facto de a Comissão ter tomado em consideração a sua proposta de flexibilização das regras de atribuição das subvenções globais. Lamenta, contudo, que a sua proposta de criar um limiar mínimo de 15 % das intervenções atribuídas sob esta forma não tenha sido aceite, ainda que a sua eficácia tenha sido provada. Reitera, pois, o seu pedido.

**3.5.14 A UE deve intensificar, na medida do possível, a visibilidade a todos os níveis para conferir uma dimensão europeia às suas acções.** Trata-se de desenvolver, através de parcerias europeias, prioridades e métodos que permitem uma maior eficácia. O sucesso da política de coesão reside não tanto no montante das transferências de fundos, mas na definição das prioridades e na qualidade dos métodos de trabalho. A solidariedade não faz sentido sem a cooperação.

**3.5.15 Avaliação:** Quanto à avaliação dos programas, o CESE insiste em que a avaliação do impacto dos programas não deve ser meramente quantitativa e administrativa, como acontece hoje em dia, mas antes qualitativa. Os actores da sociedade civil devem ser os primeiros a estar implicados nesta avaliação.

**3.5.16 Segundo a proposta de regulamento,** os Estados-Membros devem dotar-se dos meios humanos e financeiros adequados para efectuar as avaliações e, além disso, elaborar, no quadro do Objectivo «Convergência», um plano de avaliação para melhorar a gestão dos programas operacionais e a sua capacidade avaliativa (cf. n.º 1 do artigo 46.º). Que a Comissão delegue nos Estados-Membros o controlo da execução dos programas é uma coisa, porém, não assumir uma posição forte e não fazer uso do seu direito de exercer controlo sobre a utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão nos Estados-Membros é desaconselhável. Dados os frequentes problemas de funcionamento observados, o CESE considera que o descompromisso da Comissão para com a avaliação só pode criar situações em detrimento dos interesses de todos.

**3.5.17 Anulação dos fundos não atribuídos:** O CESE tem dúvidas quanto à utilidade da regra «N+2», que consiste em suprimir fundos que não tenham sido atribuídos nos dois anos seguintes ao período da programação prevista. A experiência demonstra que as autoridades nacionais, para evitar este problema, são tentadas a tomar decisões precipitadas sobre projectos duvidosos, por vezes com a cumplicidade tácita da Comissão Europeia. O CESE considera que a avaliação rigorosa dos projectos pela UE, em função dos objectivos fixados, deve ser a primeira e única regra a seguir. O CESE confirma a necessidade de as quantias não utilizadas nos períodos requeridos serem recicladas em vez de serem utilizadas precipitada e superficialmente, por se recear a perda dos recursos.

**3.5.18** Por outro lado, o Tribunal de Contas tem apontado em vários relatórios a incapacidade dos Estados-Membros em utilizarem os fundos recebidos. No futuro, as atenções irão recair sobre os novos Estados-Membros. É, pois, essencial ter em consideração estes dados e actuar para inverter esta situação.

**3.5.19 A nova Autoridade de Auditoria?** Com a criação da autoridade de auditoria, parece haver um reforço das estruturas de controlo, para além das autoridades já existentes, nomeadamente a autoridade de gestão (artigo 59.º) e a autoridade de certificação (artigo 60.º). A proposta de regulamento prevê uma estratégia de auditoria (artigo 61.º, n.º 1, alínea c): a autoridade de auditoria deve apresentar à Comissão nos seis meses seguintes à adopção do programa operacional uma estratégia de auditoria que visará os organismos encarregados das auditorias, a metodologia dos trabalhos, o método de amostragem, etc. Prevê-se ainda a elaboração de um parecer, com periodicidade anual, para cada programa operacional, cujo conteúdo não se deve afastar da declaração final de validade. De facto, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º, a autoridade de

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Segundo pilar da PAC: perspectivas de adaptação da política de desenvolvimento dos territórios rurais (resultados da Conferência de Salzburgo)», JO C 302 de 7/12/2004, pág. 53.



auditoria apresentará, após a conclusão do programa operacional, uma declaração quanto à validade do pedido de pagamento do saldo, acompanhada de um relatório final de controlo. O CESE reitera as suas recomendações respeitantes à criação de dispositivos de auditoria e de controlo centrados nos aspectos qualitativos, e não só quantitativos, ligados à execução dos programas. Por outro lado, lamenta, de novo, o reenvio às autoridades de auditoria nacionais, o que demonstra, mais uma vez, que a União não assume plenamente as suas responsabilidades. O CESE aguarda o parecer do Tribunal de Contas Europeu sobre esta proposta, sendo seu desejo associar este órgão a todo e qualquer dispositivo de auditoria que venha a ser adoptado.

#### **4. Reserva por qualidade — Desempenho e reserva para imprevistos**

4.1 O CESE apoia as propostas formuladas no seu parecer exploratório sobre a «*Coesão económica e social — Competitividade*

*das regiões, governação e cooperação*»<sup>(9)</sup>. Considera, no entanto, que as propostas apresentadas neste parecer deveriam ser mais bem enquadradas e definidas, ou seja:

- No que diz respeito à reserva por qualidade e desempenho: alargar os critérios de atribuição a uma análise do impacto económico e social dos resultados alcançados, e não apenas em termos quantitativos e administrativos. Neste contexto, seria igualmente importante tomar como critério a
- No que diz respeito à reserva para imprevistos, o CESE apoia a proposta da Comissão na condição de o regulamento prever, explicitamente, a associação dos parceiros económicos e sociais. O CESE insiste em que a abordagem dos efeitos económicos e sociais das grandes mutações (alargamento, globalização, introdução de novas tecnologias, etc.) seja objecto prioritário dos Fundos Estruturais.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(9)</sup> JO C 10 de 14/01/2004, pág. 88, ponto 3.8.